월간

재정포럼

2015. June_Vol.228

6월호

MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM

권두칼럼

'죄수의 딜레마'와 '안나 카레니나 법칙'/ 김상조

현안분석

국고관리 제도의 개선방향/ 김종면

우리나라 M&A 시장의 현주소/ 이동규

정책연구

고령화에 따른 주택시장 변화와 조세정책적 시사점 외

주요국의 조세 · 재정동향

캐나다, 2015 예산안 세부 내용 발표 외

KIPF 한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

재정포럼

2015.06 · Vol.228
월간 재정포럼 2015년 6월호 통권 제228호_세종라00007
발행처 한국조세재정연구원 (우) 339-007 세종특별자치시 한누리대로 1924
전화 (044) 414-2131~4 홈페이지 www.kipf.re.kr

CONTENTS

권두칼럼

'죄수의 딜레마'와 '안나 카레니나 법칙' · 김상조 02

현안분석

국고관리 제도의 개선방향 · 김종면 06
우리나라 M&A 시장의 현주소 · 이동규 24

정책연구

고령화에 따른 주택시장 변화와 조세정책적 시사점: 베이비붐세대를 중심으로 · 노영훈 49
정책금융 재정지출 효율성 제고방안: 중소 · 벤처기업 지원을 중심으로 · 이상엽 · 이창민 52
교육재정 수요의 장기 전망 및 정책 방향 · 이상엽 · 안종석 56
벤처산업 육성을 위한 조세지원제도 개편방안 · 김재진 · 홍범교 62
정부개혁의 정책적 시사점: 신공공관리론의 평가를 중심으로 · 오영민 · 박노욱 · 원종학 · 하연섭 · 이혜영 · 조윤직 66
상장공공기관 관리 및 운영체계에 대한 연구 · 박한준 · 허경선 74

주요국의 조세 · 재정동향

캐나다, 2015 예산안 세부 내용 발표 외 78

정책흐름

2016년도 예산 요구 현황 118
메르스 대책 지원을 위한 예비비 지출 의결 119
한-미 조세정보자동교환협정 서명 120
흑해연안의 거점국가 조지아와 조세조약 제정 협상 타결 123

이슈&포커스

개인연금 가입비율, 고소득층 5.6배 높아 외 125

‘죄수의 딜레마’와 ‘안나 카레니나 법칙’

김상조
한성대 교수 · 경제개혁연대 소장

필자는 재벌 · 금융 분야의 개혁에 특화된 시민단체인 ‘경제개혁연대’의 책임자 역할을 맡고 있다. 이 단체는 1996년에 ‘참여연대’ 내의 한 사업부서로 출범했는데, 2006년부터는 참여연대에서 분화하여 현재 이름의 독립 단체로 활동하고 있다.

부연하자면, 참여연대는 우산 형태의 조직(umbrella organization)이다. 즉, 산하의 여러 사업부서가 상당한 정도의 자율성을 갖고 활동한다. 그래서 내가 책임을 맡고 있던 기업 분야의 부서 외에도 조세, 사회복지, 노동 등의 분야를 담당하는 부서들이 다 따로 있었는데, 이들 간에는 다른 부서의 활동에는 가급적 간여하지 않는다는 일종의 묵계가 있었다. 돌이켜보면, 상당히 아쉬움이 남는 대목이다. 한국 사회의 개혁을 위해서는 각 분야마다 전문적인 능력을 쌓고 구체적인 대안을 마련하는 것도 중요하지만, 각 분야의 개혁프로그램이 상호 보완성을 발휘할 수 있도록 조율하는 것도 그에 못지않게 중요할 것이기 때문이다. 그럼에도, 솔직히 고백하건대, 참여연대에서 활동할 당시에는 옆 부서에서 무슨 활동을 하고 있는지에 대한 관심도 부족했고, 따라서 상호간의 비판적 토론과 조정 노력도 부족했다.

상호간 토론과 조정 노력이 부족했던 진보단체 활동

예컨대, 국민연금의 개혁이 사회적 현안으로 등장했을 경우, 내가 담당하던 부서에서는 기금운용의 독립성과 안정성을 제고하기 위한 방안을 제시하고, 사회복지를 담당하던 부서에서는 연금 보험료와 급여의 재분배 효과를 강화하기 위한 방안을 제시하였는데, 이 두 방안이 양립 가능한 것인지에 대한 검토가 제대로 이루어지지 않았다. 올곧은 사람들이니 옳은 이야기 하겠거니 하면서 그냥 넘어갔다고 해도 과언이 아니다. 그러나 세상 일이 그렇게 단순하겠는가? 하나하나는 맞는 이야기인데, 전체를 보면 아귀가 맞지 않는 경우가 왕왕 있었다. 솔직히 말해, 그랬다.

한편, 2006년부터 경제개혁연대는 독립 단체로 활동하면서 활동 범위를 조금씩 넓혀가고 있다. 재벌 문제만이 아니라 중소기업 문제도 다루고 있고,

조세 문제도 들여다보게 되었다.

최근에는 국세청이 새정치민주연합 홍종학 의원실에 제출한 통합소득 100분위 자료를 이용하여, 소득분배 상태 및 소득세 실효세율에 관한 보고서들을 잇달아 발표하기도 했다. 통합소득 자료는 연말정산 근로소득과 종합소득을 합친 다음 그 중복 부분을 제거한 것으로, 2012년의 경우 1,410만명 납세자의 소득과 결정세액을 1% 단위로 나누어서 보여주는 매우 포괄적이고도 상세한 자료이다. 여기에 국세청 『국세통계연보』에 있는 과세기준 미달자 관련 통계를 보완함으로써 총 1,920만명에 달하는 소득세 과세대상자 모집단에 대한 나름 의미 있는 분석결과를 만들어낼 수 있었다. 우선, 1,920만명 모집단의 2012년 평균소득(mean)이 2,900만원인 데 비해 중위소득(median)은 1,670만원에 불과한 것으로 나타났다. 그만큼 저소득자 비중이 높고 소득분배 상태가 악화되어 있음을 확인해 주는 것으로, 이 보고서를 본 많은 분들이 깜짝 놀랄 정도였다. 또한, 총급여 대비 결정세액으로 계산한 실효세율 구조를 보면, 상위 10% 고소득자의 실효세율이 5%, 상위 20% 소득자의 실효세율이 3%에도 미치지 못했고, 전체 소득자의 4분의 1 이상이 과세기준 미달자(즉 실효세율 0%)인 것으로 나타났다. 이는 대다수 소득자의 실효세율이 매우 낮다는 사실을 보여주는 것으로, 현재의 소득세제하에서는 충분한 복지재원을 마련하기 어렵다는 점, 또는 그동안 야당과 시민단체가 주장하는 이른바 부자증세만으로는 보편적 복지를 달성하기 어렵다는 점을 의미하는 것이었다. 이 보고서를 본 많은 진보진영 인사들이 상당히 불편해했다. 솔직히 말해, 그랬다.

상위 10% 고소득자의 실효세율이 5%, 상위 20% 소득자의 실효세율이 3%에도 미치지 못했고, 전체 소득자의 4분의 1 이상이 과세기준 미달자인 것으로 나타났다.

우리 사회에 만연한 진영논리의 문제점

이상에서 내가 참여연대 또는 경제개혁연대 활동 과정에서 느꼈던 바를 솔직히 고백한 것은 우리 사회에 만연한 진영논리의 한 단면을 드러내기 위한 것이다. 시민단체 · 야당 또는 진보진영의 예를 들었지만, 정관계 · 여당 또는 보수진영 등 우리 사회 곳곳에서 동일한 문제를 발견할 수 있다. 상대편의 논리에 대해서는 날선 비판을 가하면서도 같은 편의 논리상 허점에 대해서는 너무나 관대한 모습, 같은 편 내부에서는 토론과 비판을 사실상 금기시하는 모습, 이것이 우리 사회 전체의 일그러진 자화상이 아닌가 한다.

진영논리의 결과는 무엇인가. 나는 우리 사회 전체가 '죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)'에 빠져 있다고 진단한다. 검찰에 소환된 두 피의자가 분리 취조를 받는 상황(즉, 협조적 행동을 위한 소통의 부재)에서 '너만 자백하면 너만 풀어줄게'라는 유혹(즉, 기회주의적 행동에 대한 제재의 부재)이 주어지

죄수의 딜레마를 극복하기 위해서는 진영 간의 토론만이 아니라 진영 내부의 토론도 필요하다.

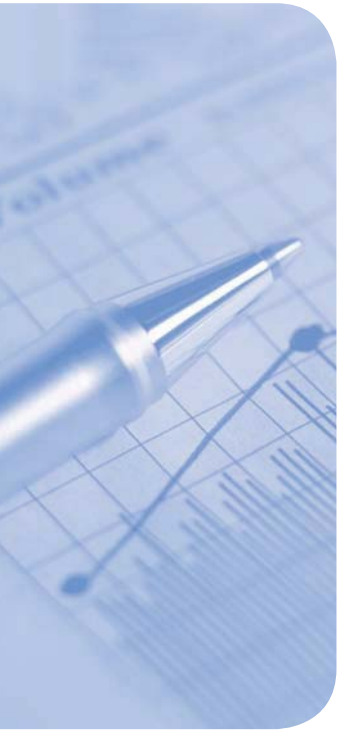
면, 둘 다 자백하고 둘 다 감옥살이를 하는 잘못된 선택을 피할 길이 없다. 현 상황은 모두에게 불만족스러운 것이지만, 나 혼자 행동전략을 수정하면 상대방의 기회주의적 행동 때문에 나만 손해를 보기 때문에, 현재의 잘못된 선택을 수정할 수가 없는 것이다. 이래서는 어느 쪽이 집권을 하든 간에 실패한 정권이 될 수밖에 없다. 그렇다고 해서 '재벌개혁'을 실천하던 내가 '사회대타협' 주창자로 변신했다는 뜻은 아니다. 경제학의 게임 이론이 가르쳐 주는 교훈은, 협조적 행동의 이익을 신뢰하도록 하기 위해서는 소통이 필요할 뿐만 아니라 기회주의적 행동에 대한 제재도 필요하다는 사실이다. 사람의 행동을 변화시키기 위해서는 당근과 채찍이 모두 필요하다. 진영논리의 문제점은, 상대편에게도 당근을 줄 필요가 있으며, 같은 편에게도 채찍을 가할 필요가 있다는 단순한 사실을 망각하게 만드는 것이다. 따라서 죄수의 딜레마를 극복하기 위해서는 진영 간의 토론만이 아니라 진영 내부의 토론도 필요하다. 진영 내부의 금기에 도전하는 비판적 토론이 필요하다.

"행복한 가정은 다 엇비슷하고, 불행한 가정은 그 이유가 제각각이다." 톨스토이의 소설 『안나 카레니나』의 첫 문장이다. 제레드 다이아몬드의 베스트셀러 『총, 균, 쇠』에 인용되면서 널리 알려졌다. 풀이하자면 이렇다. 성공(행복)을 위해서는 여러 조건들을 모두 갖추어야 하므로, 성공한 사람은 다 비슷해 보인다. 속된 말로, 능력 있고, 성실하고, 잘생기고, 부모 잘 만나고, 운도 좋아야 한다. 반대로, 이 중 어느 하나라도 부족하면 실패(불행)하기 십상이니, 실패의 이유는 제각각이다.

진영 내부의 금기에 도전하는 비판적 토론의 필요성

한국 사회는 지금 총체적 실패에 빠져 있다. 이때 진영논리는 근본주의적 태도를 낳는다. 하나의 근본적 원인을 제시하고, 이를 일거에 제거하는 만병통치약을 주창하는 것이다. 그러나 실패의 원인은 다양하며, 하나의 근본적 원인을 제거하려는 접근방법은 다른 실패의 원인들을 강화하는 악순환을 초래한다는 사실을 '안나 카레니나 법칙'은 깨우쳐준다. 다시 한 번 강조하건대, 진영논리로는 세상을 바꿀 수 없다. 더 많은 정보를 투명하게 공개함으로써, 비록 불편하지만 외면할 수 없는 진실들을 더 많이 드러내야 한다. 그럼으로써 진영 내부의 다양한 금기들을 하나씩 깨뜨려가야 한다. 보수진영과 진보진영 모두. KIPF

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 본지의 편집방향과 일치하지 않을 수도 있습니다.



현안분석

■ **국고관리 제도의 개선방향**
김종면 · 한국조세재정연구원 선임연구위원

■ **우리나라 M&A 시장의 현주소**
이동규 · 한국조세재정연구원 부연구위원

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. 〈편집자 주〉

국고관리 제도의 개선방향

김종면
한국조세재정연구원
선임연구위원
(jhrv@kipf.re.kr)

Ⅰ. 서론

국고당국은 전통적으로 세입과 세출을 실무적으로 연결하는 기능을 수행함으로써 재정집행의 가장 중심축을 구성한다. 이러한 전통적인 국고관리 기능은 국고자금 및 이와 관련된 국채 등과 같은 채무 관리에 초점을 두는 것이 일반적이다.

그러나 2013년과 2014년에는 예외적으로 초유의 대규모 세수부족에 대응하여 세입예측의 강화 및 이에 따른 예산집행의 조정을 수행하였다. 향후에도 경제·재정 여건이 불안정한 위기의 시대에 지속적인 지출증대 압박이 예상되며, 이에 따라 세입·세출 간의 보다 긴밀한 조율이 필요할 것으로 전망된다.

보다 구체적으로는, 일반적으로 우리가 주목하는 예산편성이라는 재원배분 의사결정 이외에도, 예산집행 과정에서도 세수·지출 여건의 변화에 대응한 모니터링과 지출의 세부조정을 강화할 필요성이 부각된다. 아울러, 국고자금 운용의 효율성 제고가 필요하며, 이는 운용비용의 최소화(이자비용 절감)와 리스크 관리의 적절한 균형을 모색함을 의미한다.

이와 같은 과제가 주로 국고관리 당국 내부적 영역의 문제라고 한다면, 외부의 다른 부서와의 관계에서도 국고관리 기능을 개선할 여지가 있다고 보인다. 즉 국고관리 당국이 세출 및 세입 당국과의 보다 긴밀한 업무 연계를 통해 성과를 제고할 수 있는 방안도 검토할 필요가 있다. 특히 dBrain 등과 같이 세부적인 제반 정보를 실시간으로 제공할 수 있는 IT 여건이 발달함에 따라 이의 적극적인 활용 방안을 강구할 필요가 있다.

이처럼 지출관리 강화라는 시대적 요구에 부응하기 위해서는 우선적으로 국고관리 기능을 재조명하는 진단이 필요하다. 최근 재정 운용 전반에 걸쳐 부담이 가중되고 있는 상황에 대응하여 조세와 재정 분야는 그동안 시대적 흐름에 맞추어 나름대로 제도의 개선이 있어왔던 반면, 국고관리 분야는 1961년의 「예산회계법」 제정 이래 거의 변화가 없었기 때문이다. 즉 재정 운용에서 발생하는 제반 압박이

제도적 운영체계가 상대적으로 낙후된 국고관리 분야에 더 큰 부담으로 작용할 수 있는 개연성이 있고, 기능 진단을 통해 적절한 개선 방향을 모색할 필요가 있다.

본고의 구성은 다음과 같다. Ⅱ장에서는 국고관리 기능의 범주와 국고관리 조직에 대한 진단을 다루었으며, Ⅲ장에서는 국고관리의 주요 기능인 단기 및 중기 유동성 관리에 있어 관리비용 및 운용 범위에 대해 요약하였다. 마지막 Ⅳ장에서는 국고관리 선진화를 위해 기능 및 조직을 위주로 개선방안을 종합적으로 정리하였다.

Ⅱ. 국고기능의 범주 및 국고관리 조직

일반적으로 어떤 정부 조직 또는 기구의 기능 진단을 수행하기 위해서는 국제기구나 학계에서 정립된 표준 모형을 찾아 벤치마킹을 하는 것으로 시작하기 마련이다. 예를 들어 우리가 보고자 하는 바와 같이 국고관리를 하는 조직을 진단하기 위해서는, 그러한 조직이 담당하는 필수·핵심적인 기능이 무엇인지 명확히 설정하고, 그로부터 파생되는 부수적 기능은 어떠한 것이 있는지, 그리고 이러한 제반 기능을 수행하기 위해서는 어떠한 전문성을 갖춘 인력이 얼마나 투입되어야 하는지 가늠해보고, 나아가 바람직한 업무방식이나 조직체계는 어떻게 되는지가 개략적으로라도 설정되고, 이에 우리의 현실을 비교해보는 작업으로 시작하는 것이 일반적이다.

그러나 저자가 국고기능과 국고관리 조직에 대해 국제기구 논의 및 주요국 정부의 사례를 검토한 국제비교의 결과는 기능 점검에 적용하기에는 한계가 있었다. 우선 국제기구의 논의 및 각국 정부의 사례를 통해 국고관리 기능의 범주를 살펴본 결과, 주로 현금관리(국고금 관리)와 부채관리가 공통적으로 수행되는 기능임을 알 수 있다. 반면, 다른 기능에서는 국고관리에 포함되는지 여부, 그리고 국고관리 당국과 별도의 조직이 수행하는지 여부에 대해 국가별로 다양한 양상을 보이며, 국고관리의 속성이나 우선순위 등에 대해서는 체계적으로 정리된 논의가 없다.

> “재정 운용에서 발생하는 제반 압박이 제도적 운영체계가 상대적으로 낙후된 국고관리 분야에 더 큰 부담으로 작용할 수 있는 개연성이 있고, 기능 진단을 통해 적절한 개선 방향을 모색할 필요가 있다.”

이는 사실 어느 정도 예상되었던 결과로, 행정학이나 정책학 분야에서 잘 알려진 예산이론 부재의 주장과 일맥상통한다. 이에 따르면 일찍이 Key(1940)는 예산의 편성이나 운영에 대해 서술모형은 있으나 규범이론이 없다고 지적하였으며, 따라서 예산제도에 대해 규범적으로 핵심적인 가치·목표와 부수적인 기능을 체계적으로 제시한 이론이 지금까지도 없다는 것이다. 국고당국의 업무는 예산당국과 밀접한 연관이 있으면서도 정형화하거나 규범이론을 제시하기에는 그 속성상 더 어려울 것이라고 생각할 수 있으므로, 국고관리 기능에 대해서도 서술적이거나 기술적(technical)인 자료 이외에 정형화된 주요 기능을 체계적으로 논한 자료를 찾기 어려운 것이라고 생각된다.

또한 국제기구가 정리한 종합적인 논의 이외에도, 각 국가별로 국고당국의 기능과 조직의 사례를 살펴보았으나, 국가 간에 국고당국의 기능과 조직의 설정에 있어 상당히 큰 편차가 있었다. 다만 본고에서 국가별 사례를 상세하게 소개하고 분석하기에는 무리가 있어 생략하기로 하나, 해외 사례를 통해 기능 점검의

> “국고기능 개선이 지향할 기준을 마련하기 위해 국고관리 기능의 핵심적 속성으로부터 연역적으로 제반 기능을 도출한 정형화된 ‘표준적’ 개념체계의 정립이 필요하다.”

기준을 찾아서 참고하기에는 적절하지 못함을 밝힌다. 이상 설명한 바와 같이 국제기구 자료나 해외 주요국 사례를 참조하기 어려우므로, 이하 본 장의 논의에서는 저자가 나름대로 정리한 주요 국고기능의 체계를 제시하고자 한다.

1. 국고기능의 범주

국고기능 개선이 지향할 기준을 마련하기 위해 국고관리 기능의 핵심적 속성으로부터 연역적으로 제반 기능을 도출한 정형화된(stylized) ‘표준적’ 개념체계의 정립이 필요하다. 이러한 논의는 국고관리 업무 이외의 보다 넓은 맥락에서 국고관리 업무에 요구되는 기능부터 파악하는 것이 순서라고 생각된다.

재정과 관련된 정부의 업무 흐름 전반의 시각으로 보면, 국가재정 운용과 관련된 핵심 기능은 크게 세입, 국고, 세출(예산)의 3요소로 설정하여 생각할 수 있으며, 각 요소의 핵심적 특성은 아래와 같이 정의된다.

① 세입(세제실, 국세청): 국가재정에 가용한 재원의 적시 및 이를 조달하기 위한 제도운용(세제)과 관련 행정 절차 및 업무(징세 등 세무행정)
② 세출(예산실, 국회): 국가재원의 배정 의사결정
③ 국고관리(국고당국): 세입과 예산·지출 간에 발생하는 장·단기적 유동성 문제의 관리

이와 같은 맥락에서 국고관리 기능의 핵심적 본질은 유동성 관리라고 이해되며, 이를 국고관리의 협의의 고유기능으로 설정하고, 국고관리와 관련된 기능들을 아래와 같이 재분류할 수 있다.

첫 번째는 ‘유동성 관리 기능’으로, 우리나라 및 다른 정부의 국고 당국이 수행하는 핵심기능은 국가재정의 흐름에서의 유동성 관리로 정의할 수 있다. 유동성 관리는 기간에 따라 단기와 중장기로 구분할 수 있으며, 각각의 특징은 아래와 같다.

① 단기 유동성 관리: 주로 유량(flow) 관리의 문제로, 통상 ‘현금관리(cash management)’로 지칭되는 업무 일체를 포괄한다. 뿐만 아니라 단일국고계정, 현금흐름 예측, 국고금관리 등을 포함하는 것 외에 국고국의 자금배정 기능도 포함한다.
② 중장기 유동성 관리: 주로 저량(stock)의 문제로, 부채 총량보다는 비용과 리스크 위주로 부채구성의 관리(portfolio management)에 초점을 둔다. 우리나라는 현재 국채발행에 있어 제도적 제약이 있는 반면, 영국 등 일부 정부는 DMO 등 별도의 전담기관을 설정하여 동 기능을 담당하게 하고 있다.

두 번째는 ‘유동성 연관 기능’으로, 국고관리의 협의·고유 기능에서 파생되는 2차적 연관 사안을 다루는 기능으로 이해할 수 있다. 현재 재정관리국 소관 업무인 회계·결산, 회계기준, 예산집행 모니터링 등이 해당된다.

세 번째는 ‘유동성 관리의 확장적 기능’으로, 통상적으로 유동성 관리 기능에 포함되지는 않으나, 보다 장기적인 관점에서는 유사한 속성을 띠는 기능(자산관리)이 포함된다. 우리나라는 대표적으로 국유재산 관리 기능을 포함하며, 부수적으로 이를 위한 제반 제도 및 기준 관리도 포함 가능하다. 그리고 프랑스에서는 국가 자산 관리의 차원에서 국가 브랜드 및 지적자

산권 관리를 전담하는 조직을 운영하고 있다.

이 밖에 '기타 기능'이 있는데, 우리 국고당국에서는 담당하지 않으며, 해외 정부의 국고당국 등이 담당하는 기능으로 조폐, 주류 및 총기 관리, 경호 등 다양하며 국고 운용과 관련하여 핵심적인 기능이라고 보기 어렵다.

한편, 위와 같이 국고관리의 주요 기능을 정리하면 그동안 국고관리와 연관성이 있다고 생각되어 제기되었던 몇 가지 이슈에 적용했을 때 정책 또는 제도의 운용 소관을 비교적 간단히 정리할 수 있다.

① 예산집행의 진도 점검

- 현금관리를 담당하는 국고국에서 예산집행 현황을 가장 직접적으로 모니터링할 수 있으므로 예산집행의 점검 및 필요시 독려하는 기능을 담당하게 하는 방안을 고려할 수 있겠으나, 예산조기집행 정책 등을 통한 경기진작은 유동성 관리라는 국고국 본연의 기능과 다른 정책 기능이다. 따라서 경기조절 등 정책을 담당하는 예산실 또는 별도 조직이 담당하는 것이 바람직하다.[1)]

② 재정증권을 통한 경기촉진

- 경기조절이라는 유동성 관리 이외의 기능으로, 이는 '유동성 관리 및 이에 따른 비용의 최소화'라는 원칙에 상충될 가능성이 존재하며, 따라서 국고국이 이를 담당하는 것은 지양함이 바람직하다고 판단된다.

③ 국고금 운용 비용 최소화를 위한 재정조기집행의 조정

- 국고금 관리 과정에서 발생하는 차입이자 등 운용 비용의 대부분은 상반기 집행을 기조로 한 재정조기집행에서 발생하며, 따라서 이자비용의 최소화를 위해 연중 상대적으로 고르게 세출을 유지하는 방안 고려가 가능하다.
- 그러나 재정조기집행 정책은 유동성 관리의 차원이 아니라 경기진작의 취지로 도입된 것으로서, 국고당국이 결정할 사안이 아니라고 판단되며, 국고당국은 외생적으로 결정된 조기집행 일정하에서 차입비용을 최소화하는 역할을 담당하는 것이 바람직하다.

"국고국은 예산실이나 국회 등 외부에서 결정된 부채 총량에 대해 리스크와 비용을 최소화하는 부채구성의 관리 기능까지 그 범주를 확대할 수 있으며, 아울러 다른 문제에 대한 의견 제시 또한 가능하다고 본다."

국고관리의 핵심적 기능인 유동성 관리 위주로 국고기능의 본질을 이해하면, 예를 들어 부채 총량과 관련된 사안은 국고국 소관이 아님을 명확히 알 수 있다. 다만 국고국은 예산실이나 국회 등 외부에서 결정된 부채 총량에 대해 리스크와 비용을 최소화하는 부채구성(portfolio)의 관리 기능까지 그 범주를 확대할 수 있으며, 아울러 다른 문제에 대한 의견 제시 또한 가능하다고 본다.

2. 재원배정(apportionment)

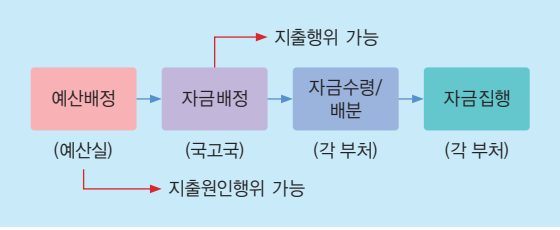
현재 우리나라 국고당국은 '예산집행=재원배정+현금관리'를 담당하고 있다. 이는 예산배정으로부터 자금집행까지의 흐름도를 보면 이해가 보다 용이한데, 예산실은 예산배정, 국고국은 자금배정을 담당한다. 즉 예산실이 예산통과 후 연초에 분기별 배정안을

1) 현재 우리나라는 재정관리국 소관

> 국제비교 과정에서 나타난 가장 대표적인 유형적 특성은, 국고관리를 전담하는 독립조직의 설정 여부이다.

국무회의를 통해 확정하고 나면, 이후 연중 예산의 집행은 국고국이 '재원배정'을 통해 실질적으로 전담한다.[2)]

[그림 1] 자금배정 전후 단계 흐름도



이와 대조적으로 주요국 정부에서는 '예산집행=재원배정'을 예산실에서 수행하며, 국고당국은 예산실이 결정한 배정에 따라 현금관리에 주력한다.

미국, 유럽 주요국, 남미 국가 대다수가 이러한 예산집행 관리를 하고 있으며, 따라서 이들 국가들에서는 재원배정(apportionment)의 개념이 우리와 다소 상이하다. 다시 말하면 예산의 당해 회계연도 예산집행 과정에서 예산당국이 자금의 배정뿐만 아니라 지출부처의 사업내역에 대한 지침 하달과 감독까지 담당한다. 즉 재원배정(apportionment)은 예산집행 과정의 핵심으로서, 예산실의 고유 권한·기능으로 인식하고 있다.

이 경우, 주로 사후관리(성과관리, 감사)에 의존하는 우리나라보다 사업 내실을 제고할 수 있을 뿐만 아니라, 지출 소요 등 현금흐름 예측의 신뢰도를 제고할 수 있다. 또한 국고당국의 부담 경감을 통해 국고금 관리의 전문성을 높일 수 있다. 그러나 예산집행 과정의 개선은 국고국뿐만 아니라 세출을 담당하는 예산실, 재정관리국 등 여러 부서의 기능을 같이 조율하면서 현실적이고 실효성이 있는 방향을 모색해야 하는 사안이므로, 본고에서 더 구체적인 방향을 제시하기에는 한계가 있다고 사료된다.

3. 국고관리 조직

국제비교 과정에서 나타난 가장 대표적인 유형적 특성은, 국고관리를 전담하는 독립조직의 설정 여부이다.

우선 국고관리 독립조직이 설정된 경우, 대체로 현금관리 및 이와 관련된 국채관리 등 국고관리의 핵심적 업무로 전문화된 경향을 띠게 된다. 이처럼 독립조직을 설정하고 있는 국가로는 영국, 프랑스, 독일, 네덜란드, 벨기에, 오스트리아, 스웨덴, 그리스, 헝가리 등이 있으며, 이러한 독립조직은 대개 재무부(MoF) 산하이다.

반면, 국고관리를 위한 독립조직이 설정되지 않은 경우에는 같은 부처에서 국고관리 업무 이외에도 여러 가지 기능을 담당하는데, 국고관리를 담당하는 실국 단위의 부서에서도 국고금 및 국채 관리 등 핵심업무에 전문화되기보다는 연관 기능까지 통합적으로 운영하는 경향을 보인다. 우리나라가 이 경우에 해당되며, 미국 역시 재무부(Department of Treasury) 내의 재무서비스부가 우리 국고국에 해당한다. 이밖에 이탈리아, 스페인, 핀란드, 체코, 폴란드 등이 독립조직이 아닌 재무부부처 산하 실국 단위의 부서로 운영

2) 예산실은 예산의 편성, 승인취득을 주로 담당하고, 승인 후 국고국은 연간 분기·월별 재원배정을 작성한다.

되고 있다.

이와 관련하여 IMF의 Tandberg(2005)는 경제·사회의 발전단계, 공공행정의 수준, IT기술 및 관료의 역량 등 다양한 요인이 국고관리 기능을 적절히 설정하는 데 영향을 줄 수 있다고 보고 3가지 국고관리의 유형을 제시하였으며, 그 가운데 전문화된 독립기관 설립을 국고관리가 선진화된 유형으로 분류하고 있다. 주로 유럽 국가, 특히 영국과 북유럽계 국가에서 독립기관의 설립을 볼 수 있으며, 반대로 미국과 남유럽 등은 재무부의 내부조직에서 담당하는 경향을 보인다고 설명하고 있다.

이러한 국고관리를 위한 독립기관을 설립한 국가는 분권화 및 이에 따른 전문성 심화를 추구한다고 해석할 수 있으며, 이러한 독립성과 재량권을 부여하기 위해서는 역설적으로 상위 기관·조직의 절대적 통제권과 역량 확보가 전제되어야 한다. 즉 공공행정의 관점에서는 각 기관·조직의 내부통제(internal control)가 확립되어 있어 더 이상 업무의 주요 관심 대상이 되지 않을 정도의 행정 수준이 전제되어야 하며, 이러한 통제력은 국고관리 외에, 선진적인 재정제도 운용에서도 필수적인 전제조건임을 언급하였다('분권화'의 전제조건이기도 함).

그러나, 단순히 전반적인 행정 수준의 선진화 정도의 문제로만 생각하기보다는 정부형태 역시 감안할 필요가 있다. 분권화·전문화의 전제가 되는 행정부 내의 규율과 위계질서를 확보하기에는 대통령제가 의원내각제에 비해 불리한 여건이라는 해석이 일반적이다. 왜냐하면 재무장관이 정치적 영향력에서 제2인자인 의원내각제의 속성에 비해 대통령제하에서는 국고관리를 궁극적으로 총괄하는 재무장관이 타 부처에 행사할 수 있는 영향력이 상대적으로 제한될 수밖에 없기 때문이다. 또한 의원내각제 국가 간에도 정치(精緻)한 규정과 법률에 의존하는 남유럽 등 시민법 계열의 국가에서 보통법 체제의 국가보다 재무장관의 영향력이나 행정부 내의 규율이 취약할 개연성이 높기 때문이다.

> "IMF의 Tandberg(2005)는 경제·사회의 발전단계, 공공행정의 수준, IT기술 및 관료의 역량 등 다양한 요인이 국고관리 기능을 적절히 설정하는 데 영향을 줄 수 있다고 보고 3가지 국고관리의 유형을 제시하였다."

한편 〈표 1〉에서 보듯이 주요국 현금관리 주체의 인력 현황은 현금 및 국채관리를 위해 상당수의 전문인력을 확보하고 있는 데 비해, 우리나라는 국고과 인력이 수 명에 불과한 수준으로 전문성 확보가 사실상 어렵다.

〈표 1〉 유럽 주요국 국채관리청 인력 현황

	영국	독일	프랑스	네덜란드
기관명	DMO	Finance Agency[1)]	Agence France Trésor	DSTA
설립시기	1998년	2000년	2001년	1841년
직원	119명	250여 명	35명[2)]	40명

주: 1) 민간기구로서 재무부의 지시를 받아 업무를 수행
2) 이외에도 공공재정국에서 5,000여 명의 중앙공무원이 지출통제 등 관련 업무를 수행

출처: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/387410/DMO___DMA_Annual_Report___Accounts_2013-2014_Print_ready.pdf, p.23, 2014.12.10. 접속(영국)
http://www.deutsche-finanzagentur.de/en/finance-agency/about-us/, 2014.12.10. 접속(독일)
http://www.aft.gouv.fr/rubriques/activities_75.html, 2014.12.10. 접속(프랑스)
http://www.aft.gouv.fr/documents/%7BC3BAF1F0-F068-4305-821D-B8B2BF4F9AF6%7D/publication/attachments/7161.pdf, p.4. 2014.12.10. 접속(프랑스)
강경훈 외, 『국고금 운용 합리화 방안 연구』, 2007.12, vii페이지 재인용.(네덜란드)

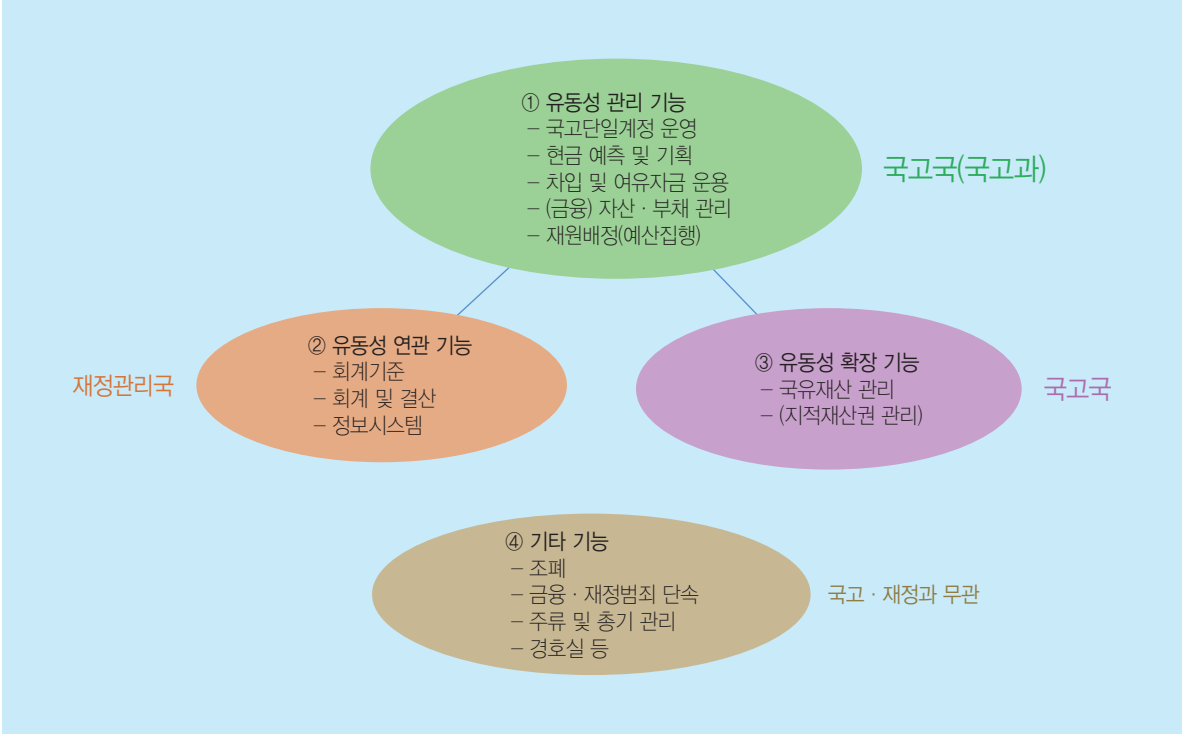
〈표 2〉 미국 국고부 Bureau of the Fiscal Service의 인력구성(2014년 현재)

담 당 업 무	FTE 인원[1)]
세입관리(Collections)	108명
Do Not Pay Business Center(지출낭비, 오류, 오용을 줄이기 위해 설립된 센터)	7명
정부기관 투자 서비스(Government Agency Investment Services)	65명
정부 회계 및 보고(Government-wide Accounting and Reporting)	308명
지출관리(Payments)	525명
소매증권 서비스(Retail Securities Services)	528명
국가채무추계(Summary Debt Accounting)	37명
도매증권 서비스(Wholesale Securities Services)	98명
총 인원	1,676명

주: 1) Full-time Equivalent: 1년에 261일 또는 2,088시간 근무시간 기준으로 환산한 인원
출처: 미국 OMB 내부자료

4. 국고관리 기능 및 조직의 현황 진단과 개선방향

[그림 2] 국고관리 기능



가. 현황진단

1) 국고관리 기능의 거시적 구성

현재 우리 국고당국이 담당하고 있는 기능에 대해서는『기획재정부와 그 소속기관 직제 시행규칙』에서 규정하고 있는 조직과 담당 업무를 통해 파악할 수 있다. 규정에 의하면, 우리 국고당국(국고국)은 국고관리 핵심기능인 ①②③을 모두 포함하고 있고 각 기능 수행에 따른 책임 소관을 국·과 단위로 명확히 하고 있는데, 거시적으로 국고관리 기능의 포괄범주가 누락된 부분 없이 무난한 구성을 하고 있는 것으로 판단된다.(④ 기능은 국고·재정과 무관하므로 논외)

아울러, 국고관리와 관련한 업무분장, 즉 조직체계(국고국, 재정관리국) 역시 업무의 성격 분류에 따른 ①②③ 기능의 분류와 대체로 일치하고 있어 기능과 조직 간에도 구조가 상호 부합하는 것으로 사료된다. 다만 아래 두 가지 사항에서는 향후 개편을 고려할 수 있을 것이다.

① 재원배정 기능의 재설정

현재 우리나라의 재원배정은 예산집행과 사실상 같은 개념인데, 궁극적으로는 이를 재원배정(apportionment)과 '자금배정+현금관리'로 세분화하여 예산실과 업무 분장을 조정하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

그리고 재정당국 전반에 걸쳐 누락된 예산집행 중 사업관리를 보강함으로써 재정 효율성 제고와 아울러 지출의 예측 및 통제력을 일부나마 강화할 필요가 있다. 특히 예산실의 기능과 인원 보강이 필요하며, 집행 단계의 사업관리를 강화하는 의미에서, 현재 사전평가(심의·편성)나 사후평가(성과관리)에 편중된 사업관리를 보강하여야 한다. 또한 정책과 실무·집행을 담당하는 기능·부서를 구분한다는 원칙을 고려하면,

"현재 우리나라의 재원배정은 예산집행과 사실상 같은 개념인데, 궁극적으로는 이를 재원배정과 '자금배정+현금관리'로 세분화하여 예산실과 업무 분장을 조정하는 것이 바람직할 것으로 생각된다."

성과관리 정책·제도 관리는 별도의 부서에서 할 수 있으나, 성과관리 실무는 예산실이 예산집행 과정에서 수행하는 것이 기능적 관점에서 타당하다 할 것이다. 이 경우 재정관리국과 예산실 간 업무분장 조정이 필요할 것으로 생각되며, 우리나라도 도입 초기 단계에서는 성과관리 실무를 국제기구와 선진국의 자문에 따라 예산실이 담당하도록 하였다가 나중에 별도의 전담 조직을 구성하였던 경험을 되짚어 볼 수 있다.

이와 같은 기능 재설정을 통해 국고당국은 상대적으로 자금관리에 대한 부담이 경감되며, 지출 예측에 대한 미시적 전문성을 보강하기 위한 필수적 전제조건이 확보된다. 무엇보다 집행 단계에서의 사업 모니터링과 관리는 국고당국이 담당할 수 있는 기능이 아닌 것으로 판단된다.

② 회계 및 결산

국고관리(유동성)와 연관된 부수적 기능이나, 업무의 성격상 자금의 입·출과 자산·부채 관리를 담당한 부서에서 업무 기록의 연장선상에서의 회계와 결산 기능을 담당하는 것도 합리적인 대안이라고 판단된다. 이 경우 재정관리국과의 업무분장 조정이 필요하며, 미국 재무서비스국과 기타 일부 정부의 유사 사례가 이에 해당한다.

다만, 이 경우에도 정책과 실무의 분리 원칙에 따라 회계기준 관리는 별도의 부서 또는 외부 위원회에

“
미시적 평가란 국고관리
당국이 소관 업무 각각에 대해
전문성을 확보하고 얼마나 심도 있게
자세히 다루고 있는지에 대한 평가이다.
이러한 관점에서는 현재 우리나라
국고관리 기능의 미시적 역량은
낮은 수준으로 평가된다.
”

서 관장하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

2) 국고관리 기능의 미시적 평가

미시적 평가란 국고관리 당국이 소관 업무 각각에 대해 전문성을 확보하고 얼마나 심도 있게 자세히 다루고 있는지에 대한 평가이다. 이러한 관점에서는 현재 우리나라 국고관리 기능의 미시적 역량은 낮은 수준으로 평가된다.

이의 원인으로는 절대적인 인력 및 기초통계자료 부족이 근본 장애로 지목되며, 이를 우선적으로 개선하지 않으면 여타 제도·절차 개선의 효과도 상당히 제한적일 수밖에 없을 것이라고 우려된다.

국고당국의 조직체계 및 업무를 규정하고 있는『기획재정부와 그 소속기관 직제 시행규칙』에 따르면, 현재 국고국은 9~12명으로 구성된 6개 과를 포함하고 있다. 그러나 현 수준의 인력으로는 시행규칙에서 규정한 업무의 전문적 수행이 근본적으로 불가능하다고 판단된다.

특히 현금관리의 경우, 미시적 전문성 심화를 위해서는 부처·사업별 지출 소요(규모와 시기)의 사전 파악 및 이의 통계 기록, 공식적인 소요 수령 및 이의 통계 기록, 이에 따른 자금계획 수립·조정 및 집행, 지출요구의 적정성과 자금조달에 대한 사후 평가 및 관리 등을 기본적으로 수행해야 하며, 이는 업무 성격상 외부 기관에 의한 대행이 불가하다.

이를 보다 세부적으로 살펴보면, 우선 현금예측 및 기획업무에 대해, 현재 국고과 인원 중 불과 수 명의 인력이 담당하나, 법·제도 관리 등을 제외하면 실무적으로 현금흐름 관리를 수행하는 인력은 그의 절반 정도로 파악되어, 전문성을 심화하는 데 큰 어려움이 있다. 즉 자금의 월별, 일별 총량 관리만 가능한 인력으로, 부처청 단위의 총량 관리도 어려울 것으로 판단되며, 사업 단위에서의 지출 관리는 사실상 불가능하다. 아울러, 지출소요의 분석 및 예측(특히 불확실성에 대한 분석 및 관리)은 물론, 이의 필수 전제가 되는 기본통계자료의 작성과 유지도 현 인력 수준으로는 감당하기 어렵다. 세부 영역의 전문적 업무 배분이 증가할수록 별도로 이에 대한 총괄담당 기능의 보강도 필요하다.

다음으로 재원배정 업무는 예산실의 예산집행 및 재원배정 기능과 분리하여 차별화할 필요가 있으며, 그 결과 세분화된 자금배정 기능은 예산실의 재원배정 계획과 국고국의 월별·일별 현금관리 실무 간의 연계·조정 기능을 수행하여야 하는데 이를 위해서는 융합적 업무처리 능력을 갖춘 전문가의 충원이 반드시 필요하다. 그러나 프랑스의 경우에는 소규모의 현금관리 전담 국고청(AFT)을 두고 있으나, 일선 부처청에 공공재무국 소속의 지출관을 파견하여 본부 인력(약 5천명)과 함께 이러한 업무를 수행하도록 하고 있으므로 우리가 참조하기에는 적합하지 않은 사례라고 보인다.

한편 업무성격에 따라서는 외부전문인력·기관에서 대행하도록 위탁도 가능한데,[3] 각 업무별 세부 역

3) ① 국고단일통합계정(TSA) 운영업무(한국은행 수행), ② 국유재산 관련 업무(자산관리공사 수행)

량 진단을 통해 부족한 내부인력으로 인한 업무 역량 미비를 외부적으로 보완하도록 하여야 한다.

대표적인 사례로 유동성 관리 주요 기능(기획재정부 국고과 소관) 중 하나인 국고단일통합계정(TSA) 운영을 현재 한국은행에서 대행하고 있다. 예로, 중국 등 아시아 국가 대부분과 러시아 국고청의 경우에는 TSA 운영을 하지 못하고 있으며, 중앙은행의 수천 내지 수만개의 국고계정을 운영하기 위해 수백에서 수천명의 인력을 운용하고 있다. 반면 선진국에서는 전산화를 통해 국고단일통합계정 운영을 자동화하였다.

또한 차입 및 여유자금 운용, 자산·부채 관리와 같은 실무적 성격의 업무 역시 대부분 외부 위탁·대행도 가능할 것으로 판단된다. 다만 이를 위한 제도의 기획·관리 및 주요 의사결정과 관련해서는 재원배정 및 현금관리 담당과의 유기적인 업무 연계가 필요하다.

3) 국고관리 조직의 독립 여부

분권·전문화의 맥락에서는 유럽의 일부 선진국형 독립조직 설정을 고려할 수도 있으나, 현재 이보다는 우리와 유사한 미국이나 프랑스와 같은 통합형 체제를 유지하면서 인력 보강과 전문성 제고를 지향하는 것이 타당하다고 판단된다. 왜냐하면, 행정학계에서 논의하는 바와 같이 제도의 개선은 공공행정 수준의 발전단계를 감안할 필요가 있기 때문이다

따라서 분권·전문화된 제도를 시행하기 위해서는, 먼저, 각 기관단위별 내부통제(internal control) 확립이 필수적이며, 기관 간의 긴밀한 수평·수직적 업무연계가 작동하기 위해서는 수직적 규율이 확보되어야 한다. 즉 분권·전문화 및 자율화를 구현하기 위

"분권·전문화의 맥락에서는 유럽의 일부 선진국형 독립조직 설정을 고려할 수도 있으나, 현재 이보다는 우리와 유사한 미국이나 프랑스와 같은 통합형 체제를 유지하면서 인력 보강과 전문성 제고를 지향하는 것이 타당하다."

해서는 역설적으로 매우 강한 (잠재적) 통제력이 전제되어야 한다. 이미 국제기구 등이 전파하는 선진 재정모델일지라도 중기재정제도와 top-down 제도 등은 유럽의 일부 재정제도 선진국 이외에는 작동이 원활하지 않은 전례가 있었으며, 우리나라 도입 초기 단계에서도 Allen Schick 등 일부 전문가들이 이러한 우려를 비공식적으로 표명하였다. 다른 사례로, 90년대에 국제기구들이 중점적으로 전파한 분권화 기조에 대해서도 행정수준 단계를 감안하지 못하여 실패한 주제로 간주되어 더 이상 거론하지 않고 있다.

아울러 이와 연관하여 국가별 정체(政體)도 고려되어야 한다. 재정제도의 경우 분권·전문화된 제도를 운영하는 재정선진국들은 유럽의 의원내각제 국가 중에서도 행정부(총리와 재무장관)의 권한이 큰 국가로 알려져 있다. 반면 대표적 대통령제 국가인 미국과 프랑스에서는 재무장관과 재정당국의 영향력이 우리나라보다는 강력하나, 유럽의 재정선진국에 비해 행정부 내의 통제력이 약하며 국고·재정제도에서도 선진형으로 분류되지 않으며, 통합적 국고조직을 유지하고 있다.[4)]

따라서 우리나라 역시 아직까지는 독립된 '선진형' 국고관리 조직 신설을 통해 국고관리의 효율성을 극

4) 이와 같은 논의는 아직 재정학 및 행정학계에서 공식적으로 논의되지는 않으나 최근 우리나라와 미국의 일부 전문가들 간에 문제 제기가 되고 있다.

> “국고과에서 현금흐름 관리를 실제로 수행하는 인력은 불과 수 명 정도로 파악되며, 자금의 월별, 일별 총량 관리만 가능한 인력 규모로, 전문성 제고에 애로가 있다.”

대화하기보다는 미국과 프랑스 사례를 주로 참조하여 인력과 전문성을 보강하되 ‘통합형’ 체제를 유지하는 것이 타당하다고 판단된다.

나. 장기적인 지향 모델

국고관리의 ①②③ 기능별로 분권화 및 전문화를 추구하는 것이 궁극적으로는 바람직하나, 현재의 우리 여건과 분권화·전문화의 전제조건을 고려하면 아직은 이상적 모델로서 당분간 유보하는 것이 타당하다고 판단된다. 그보다는 국고당국뿐 아니라 재정관련 부서들의 업무분장 및 인력 조정이 필요하며, 전문성을 확보하기 위한 인력 수준이 현재 상황과 격차가 크고, 순환 보직 제도 역시 전문성 강화에 장애가 되므로 개선이 필요하다. 그리고 분권화된 조직들 간의 유기적인 업무연계를 보장하기에는 전반적인 공공행정 수준이 선진형 제도를 운영하는 나라에 비해 아직 미흡하다고 판단되며, 특히 대통령제하에서 유럽형 선진제도가 잘 작동하는 사례가 아직 없다는 점에도 유의할 필요가 있다.

이제 ①②③ 기능의 원활한 수행 및 성과를 위해 지향해야 할 장기적 모델의 구체적 내용을 정리해보면 다음과 같다.

현재 ① 유동성 관리 기능은 이미 개선이 이루어진 부분과 이루어져야 할 필요가 있는 부분으로 나눌 수 있다. 국고단일통합계정(TSA) 운영은 이미 한국은행에 위탁운영하고 있어 별다른 문제가 없으나, 재원배정 기능 및 자금(현금)관리 기능의 세분화와 관련해서는, 전자는 궁극적으로 예산실로 이관하여야 하며, 후자는 전문화에 보다 주력하여야 한다.

그리고 ② 유동성 연관 기능 및 ③ 유동성 확장 기능의 두 기능군 모두 별도 조직으로 운영하는 것이 ① 유동성 관리의 전문화 차원에서는 바람직하되, 국고관리를 담당한 조직에서 같이 운영하는 방안도 가능하다. 다만 국고관리 조직에서 회계 및 결산을 담당하는 경우일지라도 회계기준은 독립적으로 운영하여야 할 것이다(정책과 실무의 분리).

추가적으로 정보시스템 운영은 궁극적으로 기관·조직별로 각자의 필요에 맞게 독립적으로 운영하되, 시스템 상호 간에 필요한 정보를 유기적으로 공유하는 방향으로 발전하는 것이 바람직할 것으로 사료되며, 이때 국고금관리 조직의 독립 여부와 무관하게 별도 시스템 운영을 고려하여야 한다.

다. 자금(현금)관리 전문화 방향

현재 국고과에서 현금흐름 관리를 실제로 수행하는 인력은 불과 수 명 정도로 파악되며, 자금의 월별, 일별 총량 관리만 가능한 인력 규모로, 전문성 제고에 애로가 있다. 물론 TSA, 차입, 여유자금 운용 등은 소수 전문 인력 또는 외부 위탁·대행이 가능하나, 현금흐름의 예측·분석·관리는 관련 정보와 의사결정의 속성상 내부에서 수행하여야 하므로 이를 위한 전문인력의 충원이 필요하다.

전문화는 업무를 다음의 2개 축으로 세분화하는 방향으로 추진하되, 세분화가 진행될수록 총괄 기능의 보강에도 유의하여야 한다.

첫 번째, 수입 및 지출 등 소관별 세분화가 이루어져야 한다. 우선 지출의 경우, 부문 및 부처청 등의

기관단위는 물론 주요 사업별로 담당 인력을 배정해야 하며, 담당 수입 또는 지출흐름의 불안정성 등 현금관리에 지장을 초래하는 정도에 따라 관리의 필요성을 판별하여 세부 전문화 또는 반대로 복수 소관 담당을 지정하는 것이 필요하다. 이와 관련해 미국 재무서비스국의 경우, FTE 525명이 담당하는데, 이는 예산실(OMB) 예산 편성·집행 담당 인력 200여 명의 약 2.5배를 배치하여 운영하고 있는 것이다. 다음으로 수입 역시 재원별 담당을 배치하여 예측 및 현황을 모니터링 하도록 하는데, 미국 재무서비스국의 경우 FTE 108명이 이 업무를 담당하고 있다. 아울러 예산실, 세제실, 국세청, dBrain 및 관련 외부 담당자와의 조율 및 연계가 이루어져야 한다.

두 번째, 소관별 세분화에 더하여 다시 업무 성격별 세분화가 필요하다. 최소한 주요 사업별로 세입 및 지출소요의 모니터링과 보고(자금관리에 반영)가 이루어져야 한다. 그리고 관련 기초통계 정보의 전산 입력 시, 최소한 주요 사업별로 세입 및 지출 소요의 인지, 변동, 실행별로 각각 예상 규모와 예상 지출시점을 반드시 기록하도록 의무화하여야 한다(현금관리 개선 및 전문화의 필수 전제). 기관단위, 필요시 사업별 지출흐름의 분석 및 주기적 보고(월 1회) 역시 필요하다.

마지막으로, 소관과 업무성격별 세분화 이외에 총괄 기능 보강 또한 필요하다. 세입 및 지출 총괄 관리 그리고 이에 따른 차입과 여유자금에 대한 의사결정이 이루어져야 한다. 그리고 기초통계 자료의 취합 및 유지 관리 시, 세입·세출 자료와 더불어 차입과 여유자금 운용에 대해서도 원금과 이자에 대한 세부 자료 관리를 함으로써, 이를 활용한 세입 및 지출 패턴의 분석과 예측 모형의 개발·관리가 이루어져야 한다. 이 밖에도 차입, 여유자금 운영에 대한 분석 및 이에 따른 운영 지침이 조정되어야 하며, 법령 및 제도 관리와 대외 협력이 필요하다.

> “유동성 연관 기능은 현재 재정관리국 소관이므로, 장기적 사안으로 간주하고 기획재정부 또는 재정관련 부서의 총체적 개편 과정에서 조정하는 것이 현실적일 것이라 판단된다.”

라. 국고관리 기능의 개선방향

단기·중기적으로 현실적인 기능과 조직의 개선방향에 대해 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

우선적으로 유동성 관리 기능의 강화가 시급하다고 판단된다. 그러나 유동성 연관 기능은 현재 재정관리국 소관이므로, 상술한 바와 같이 장기적 사안으로 간주하고 기획재정부 또는 재정관련 부서의 총체적 개편 과정에서 조정하는 것이 현실적일 것이라 판단된다.

그리고 유동성 확장 기능은 현재 주로 국유재산관리를 의미하는데, 개선 방안의 도출을 위해 ① 발생주의 자산가액 (재)산정(재정관리국 소관 업무)과 ② 국유재산 활용을 통한 정부가치의 극대화를 위해서는 종합관리 시스템 개선, 특례지출 예산서 개정 등에 대한 추가적 검토가 필요하다.

Ⅲ. 유동성 관리의 효율화

1. 현금관리 비용 최소화

국고금관리 비용의 결정 요인은 다음 3가지로 분류할 수 있다. 첫 번째, 수입흐름과 지출흐름의 시기적 불일치이다. 불확실성이 전혀 없는 경우라도 지출

> “운영수익률 제고는 자금관리비용 절감에 상대적으로 큰 효과가 있으므로 이를 위한 방안을 모색할 필요가 있다.”

이 수입보다 빨리 이루어지면 차입이자 비용이 발생한다. 예를 들어 연중 세입흐름의 패턴에는 변화가 없고 지출에서는 연간 총액이 동일하더라도 전반적으로 지출 시기가 앞당겨진다면 세입을 통해 충분한 유동성이 확보될 때까지 차입을 통해서 필요한 자금을 조달할 수밖에 없을 것이며, 이에 대한 이자비용이 증가할 것이다. 반대로, 지출이 회계연도 후반으로 지연될수록 차입 및 이에 따른 이자비용이 감소할 개연성이 크다.

두 번째, 불확실성(risk)에 따른 추가 자금관리비용이다. 즉, 일일자금관리에서 예측하지 못한 수입 또는 지출의 변동으로 긴급 차입을 하는 비용이다. 현재 월별자금계획의 지출과 수시배정을 통해 집행되는 지출은 각각 약 50%이므로 예측치와 실적치 간에 상당량의 불일치가 있을 가능성을 배제하지는 못하나, dBrain에는 실적치와 시점만 기록되고 수입과 지출예측에 대해서는 예측 시점과 규모에 대한 정보가 현재 기록되지 않으므로 리스크와 이에 따른 관리비용의 파악이 근원적으로 불가능하며, 향후 국고관리의 선진화를 위해서는 이러한 취약점의 보강이 중요한 전제이다. 현재 파악되는 제도와 자료를 이용하여 리스크를 시뮬레이션한 결과, 불확실성으로 인한 추가 관리비용은 최대 약 150억원으로 추정된다.[5] 이는 예상치 못한 현금부족에 대응한 긴급 자금조달이 주로 한은 일시차입에 의존하기 때문이다. 다만 낮지 않은 이자율에도 불구하고 차입금을 단기간에 상환해야 하는 특성으로 인해 이자비용 발생규모가 제약되는 측면이 있다(재정증권은 63일 차입).

세 번째는 제도적 여건(목표잔고 수준, 차입 및 여유자금 운용 수단의 금리와 조건)으로 인한 비용이다. 한은 차입의 경우는 2.6% 내외의 이자율로 긴급차입 및 단기 상환이 가능하며, 재정증권에 대해서는 2.3% 내외의 금리로 63일 만기물이 주로 발행된다. 또한 최소한 발행 1일 전 공지해야 하며 시장 여건에 따라서는 자금조달이 원활하게 이루어지지 않을 수도 있는 위험이 있다. 반면 여유자금의 운용 수익은 2% 초반의 이자율이다.

따라서 세입에 비해 지출이 상대적으로 조기에 집행되는 차입 수요가 있는 이상, 여유자금 수익률이 현재 차입금리보다 낮으므로 국고통합계정의 목표잔고 수준이 높을수록 관리비용이 절감되며, 비용 절감 규모는 목표잔고가 5,000억원씩 높게 설정될수록 약 60억원 감소하여 비교적 효과가 작다고 할 수 있다. 반면, 운용수익률이 2.5%로 인상되면 자금관리비용은 최대 300억원까지 절감된다.

한편 이러한 현금관리 비용의 절감을 위해 다음의 방안을 고려할 수 있다.

첫 번째, 운영수익률 제고는 자금관리비용 절감에 상대적으로 큰 효과가 있으므로 이를 위한 방안을 모색할 필요가 있다. 불확실성 감소에 대해서는, dBrain 상에도 분석에 필수적인 정보가 입력되지 않고 있으므로 당분간 통계분석을 통한 대응은 매우 어려울 것이며, 이를 해결할 수 있는 조직·인력의 확충 및 통계분석의 보완이 시급하다. 따라서 우선은 제도적 측면 강화, 즉 국고관리 지침의 개선을 통해 부처의 ‘성실신고’를 유도하되, 대규모 지출의 사전 미신고에 대해서는 프랑스 사례를 준용하여 예산 삭감 또

5) 본 장에서 제시되는 비용효과 시뮬레이션 과정은 김종면 외(2004) 참조

는 지출 동결 등의 페널티 부과를 제도화한다. 이 경우 페널티 규모는 일시 차입으로 인한 이자 비용 청구, 또는 사전에 정한 일정 비율 적용 등을 고려할 수 있다. 프랑스 사례를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 프랑스 국고청(AFT; Agence France Trésor)은 최적화 목표를 맞추기 위해 대규모 지출에 대한 사전통보 제도(l'obligation d'annonce)를 실시하고 있다. 규모가 100만유로 이상인 모든 지출건에 대해 거래 전일 16시까지 중앙정부, 공공기관, 지방정부, 그리고 지방공공기관으로부터 AFT가 통보를 받도록 법으로 규정한 것이다. 이전에는 지방정부 및 기관에 적용하던 것을 2007년 정부 모든 기관으로 확대 실시하고 있다. 아울러 Supervalidation제도를 2011년에 도입, 거래 전일 16시까지 AFT로 통보되지 않은 100만유로 이상인 지출에 대해서는 AFT가 거래 실행을 거부할 수 있는 권한을 부여함으로써 통보율이 현격히 향상되었다. 2013년의 통보율은 지방정부의 경우 98%, 중앙정부 및 공공기관은 99%를 기록해 2013년 예산안의 목표치 85%를 크게 상회하고 있다.

두 번째, 조기·과다 재원배정 청구로 인한 유휴자금 발생에 대해서는 미국의 사례를 준용하여 이 역시 페널티를 부과하도록 하여야 한다. 유휴자금에 따른 이자의 기회비용 청구, 대안으로는 사업담당자에 대한 개인 페널티(미국 사례에서는 사업담당자의 성과급에 반영), 또는 현재 시행하는 성과관리 재정사업 자율평가제도(K-PART)에 사업별 벌점 차감 부여 등을 고려할 수 있다.

> "정부는 국고금 관리의 기본목표를 종전에는 재정지출에 필요한 자금의 적기 조달 및 공급에 중점을 두었으나, 2010년 7월 적극적 국고금 관리체제로 전환하면서 국고 여유자금의 운용에도 관심을 기울이기 시작하였다."

2. 여유자금 등 중단기 유동성 관리

「국고금 관리법」 제34조에서는 국고금의 출납상 지장이 없다고 인정되는 경우, 국고 여유자금을 국공채 등의 유가증권 매매, 금융기관 예치·단기대여, 증권금융회사 등이 발행하는 채무증서의 매매 자금으로 운용하도록 한다.

정부는 국고금 관리의 기본목표를 종전에는 재정지출에 필요한 자금의 적기 조달 및 공급에 중점을 두었으나, 2010년 7월 적극적 국고금 관리(Active Government Cash Management)체제로 전환하면서 국고 여유자금의 운용에도 관심을 기울이기 시작하였다.

이에 따라 통합계정 계좌에 매일 지출해야 하는 최소한의 자금을 목표잔고(1조원)로 설정하고,[6] 이를 초과할 것으로 예상되는 자금은 매일 금융시장에서 운용하고 있다. 2006년부터 한국증권금융을 대행기관으로 선정하여 운용을 위탁하여 왔으며, 2010년 7월부터 한국산업은행을 위탁기관으로 추가하여 분산운용하고 있다. 시행 초년도인 2011년 상반기에 하루 평균 국고 운용금 5조 9천억원으로 858억원의 수익을 기록(연 2.9% 수익률)하였으나, 동일 기간 중 재정증권 발행은 국고금 부족을 충당하기 위해 28일물

6) 적극적 국고금 관리 체제로 전환하기 이전에는 통합계정에 하루 3~4조원의 평잔 수준 유지

> “국고로부터의 세입 · 세출 출납 여건과 차입 이자율 대비 여유자금 수익률의 변동에 따라 목표잔고를 신축적으로 조정할 필요가 있다고 사료된다.”

9조 7천억원을 발행하였다.

그런데 이러한 목표잔고 수준이 합리적인가에 대한 검토가 주기적으로(분기 또는 반기) 이루어질 필요가 있다. 합리적 목표잔고 수준의 설정을 위해서는, 먼저 평균적인 국가 유동성 현황에서 차입이 필요한지 여유자금이 있는지를 파악해야 하며, 다음으로 차입 이자율과 여유자금 운용 수익률의 상대적 크기를 파악하여야 한다.

현재 재정의 조기집행을 독려하는 경제여건과 더불어, 중기적으로 지속적인 세수부족이 예상되는 상황에서 실질적으로 연중 평균적으로 여유자금이 있기보다는 차입에 의존하는 상황이 지속될 것으로 예상된다. 그리고 현재는 한은 차입과 재정증권 이자율이 여유자금 운용 순수익률보다 0.5~1% 높은 수준이므로 여유자금 운용보다는 차입을 줄이도록 통합계정 잔고를 인상하는 것이 합리적이라 사료된다. 즉 차입비용이 자금 운영 수익보다 큰 경우에는 순차입이 존재하는 상황에서는 여유자금 운영보다는 차입금 상환을 우선으로 한다.

결론적으로 국고로부터의 세입 · 세출 출납 여건과 차입 이자율 대비 여유자금 수익률의 변동에 따라 목표잔고를 신축적으로 조정할 필요가 있다고 사료된다.

Ⅳ. 국고관리 선진화를 위한 종합의견

첫째, 국고관리 기능 및 조직체계의 개선이 이루어져야 한다. 이를 위해 우선적으로 유동성 관리 기능의 강화가 시급하다고 판단된다. 유동성 연관 기능은 현재 재정관리국 소관이므로 추후 중장기적으로 기획재정부 내부의 기능과 조직을 조정할 때 고려할 사항이라고 판단된다. 유동성 확장 기능은 현재 주로 국유재산관리를 의미하기 때문에 이의 개선 방안 도출은 ① 발생주의 자산가액 (재)산정(재정관리국 소관 업무)과 ② 국유재산 활용을 통한 정부가치의 극대화를 위한 종합관리 시스템 개선, 특례지출 예산서 개정 등의 2가지 측면에서의 추가적인 검토가 전제되어야 한다.

다음으로 국고금 관리 개선을 위해서는 국고실 신설을 통한 국고금 관리 강화가 필요하며, 동 방안이 여의치 않은 경우에는 최소한 과단위 또는 팀단위로 2개의 조직 신설이 필수적인 것으로 판단된다. 이와 관련해 다음의 2가지 방안을 고려할 수 있을 것이다.

우선 제안할 수 있는 방안으로는, 국고기능 보강을 위해 현행 국고국을 실단위의 조직으로 개편하는 방안을 들 수 있다. 신설 국고실의 구성은 기본적으로 지출의 관리를 강화한다는 취지에서 예산실의 편제를 따라 국 · 과 조직을 설정하여 상술한 국고금 관리 전문화를 구현하되, 세입 관리 업무는 1개 국 또는 과로 둘 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 총괄국은 업무 분장에 따라, ① 국고관련 총괄업무를 담당할 국고총괄과, ② 법령 · 제도 및 국고금운영위원회 지원, 부처 · 사업별 자금 운영 평가할 국고제도과, ③ 세입 · 지출 관리 총괄 및 차입, 여유자금 운영 관리할 국고관리과, ④ 현금흐름 분석 및 차입, 여유자금 운영 분석 · 평가, 그리고 마지막으로 기초 통계D/B를 총괄할 국고분석 및 기타 국고업무 협력지원을 할 국고협력팀의 5개과로 구성하는 방안을 고려할 수 있다.

이러한 제안이 여의치 않을 경우, 대안으로서 현행 국고국을 보강하되, 현행 국고관리 기능과 관련하여 단순 6개과로 구성된 조직에 더하여 운영팀과 제도팀의 2개 팀을 신설하여 주요 기능을 보강하는 방안도 고려할 수 있다. 먼저, '운영'과(팀)는 주로 국고금 유동성 관리의 실무를 담당하므로, 국고자금계획의 수립·집행 및 조정, 국고여유자금의 관리 및 운용, 재정증권의 발행, 한국은행으로부터의 차입, 한국은행의 국고금 출납사무의 지도·감독을 수행한다. 특히 수입 예상과 부처·사업별 지출 예상 등 실적치 이외 정보의 기록·관리에 대해서도 담당한다. 다음으로 '제도'팀은 국고금관리 제도 운영 및 세부 지침 관리를 담당하도록 한다. 이에 따라 현금흐름의 분석 및 제도반영, 일시차입(재정증권) 제도 및 여유자금 운용 제도 다양화, 국고금운영위원회 지원 등의 업무를 맡게 된다.

둘째, 현금관리 비용 절감 방안이 강구되어야 한다. 운용수익률 제고는 자금관리비용 절감에 상대적으로 큰 효과가 있으므로 이를 위한 방안 모색에 주력하여야 한다. 아울러 불확실성을 감소하려는 통계분석을 통한 대응은 당분간 효과적인 대응방안 마련이 어려우며, 이에 앞서 조직·인력 확충과 함께 이의 보완이 시급하다고 판단된다. 그러므로 우선은 제도적 측면 강화, 즉 국고관리 지침의 개선을 통해 부처의 '성실신고'를 유도하며, 대규모 지출의 사전 미신고는 프랑스 AFT의 supervalidation 사례를 준용하여 예산 삭감 또는 지출 동결 등의 페널티 부과를 제도화한다. 이 경우 페널티 규모는 일시 차입으로 인한 이자비용 청구, 또는 사전에 정한 일정 비율 적용 등을 고려한다. 다음으로 조기·과다 재원배정 청구로 인한 유휴자금 발생 억제 방안으로는 미국의 사례를 준용하여 아래와 같은 페널티를 고려한다. 그리고 유휴자금에 따른 이자의 기회비용을 청구하되, 이러한 페널티가 어려울 시 대안으로는 사업담당자에 대한 개인

> "국고관리 선진화 방안을 효과적으로 구현하기 위하여 국고관리 전반에 대한 자문기구로서 국고금운영위원회를 신설하는 것이 바람직할 것으로 판단된다."

페널티 부과를 고려할 수 있다. 더불어 성과관리 재정사업자율평가제도(K-PART)에 사업별로 벌점을 부과할 수 있다.

셋째, 국고금운영위원회(가칭) 설립을 제안할 수 있다. 상술한 국고관리 선진화 방안을 효과적으로 구현하기 위하여 국고관리 전반에 대한 자문기구로서 국고금운영위원회를 신설하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 국고관리 전반 및 국고금 운영에 관해 분기 또는 반기별로 관심 사안에 대한 검토 및 결정 외에 아래 사항에 대해서도 추가적인 검토가 가능할 것으로 생각된다.

① 국고금 운용 여건, 예산집행의 기조, 제도의 제·개정 방향 등의 검토
② 적정 잔고 수준의 주기적 재검토 및 조정
③ 현금 흐름 예측과 관련하여 위에 제언한 페널티에 대해, 규모나 '요율' 또는 방식을 검토하여 조정할 수 있을 뿐만 아니라, 국고당국이 부과한 페널티에 대한 부처, 사업담당 부서의 이의에 대해 재심 결정 기구로서의 역할

국고금운영위원회의 유사 사례로는 우리나라의 금융통화위원회와 프랑스 AFT의 전략위원회(Comité Stratégique)가 있다. 이 중 전략위원회(Comité Stratégique)는 위원장 1명, 위원 10명으로 구성되어 있다. 연 2회 정기적으로 회의를 소집하며, 이때 국고국장과 AFT청장이 위원회에 그들의 반기 활동에 대해 보고 및 논의(경제여건, AFT 활동 분석, 다음 반기

의 경제상황을 예측해 AFT의 활동계획을 논의)를 한다. 이러한 성격의 전략위원회는 전문가집단으로 국채발행 및 관련 정책수립에 관해 실무적인 자문을 제공하고 있다. 위원들은(위원장 포함) 다양한 실무적 배경을 가지며, 現 위원장은 前 프랑스 중앙은행 총재 출신으로 현재는 BNP Paribas의 고문이다.

〈참고문헌〉

강경훈 외, 『국고금 운용 합리화 방안 연구』, 동국대학교 산학협력단, 2007. 12, pp. 20-34.

강경훈 · 이준서, 「우리나라 국고금 조달운용체계의 개선을 위한 적극적 국고자금관리 도입방안」, 『한국경제의 분석』, 제15권 제2호, 2009.8, p. 177.

김종면 · 최승문, 「국고운용 선진화 정책 포럼」 발제자료, 한국조세재정연구원, 2014.12.

기획재정부, 『국고금 회계처리지침』, 2009.10, p. 25.

기재부 보도자료, 「2014년 예산의 65% 수준을 상반기에 배정」, 2014.1.3.

기재부 보도자료, 「2014년 상반기 예산 집행계획」, 2014.1.6, p. 4.

Allen, Richard and Daniel Tommasi (Ed.), Managing Public Expenditure – A Reference Book for Transition Countries, 2001. http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpemhandbook.pdf.

Barry H. Potter and Jack Diamond, "Building Treasury Systems," 2000. http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/09/potter.htm

Eivind Tandberg, "Treasury System Design: A Value Chain Approach," https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05153.pdf, 2005.

Key, V.O., "The lack of a budgetary theory," *American Political Science Review*, 34, 1940, pp. 1137-1144.

독일 재무부 현황(German Finance Agency), www.deutsche-finanzagentur.de/en/finance-agency/about-us/

프랑스 재무성 현황(Agence France Trésor), http://www.aft.gouv.fr/rubriques/cash-management-in-10-questions_474_lng4.html

영국 재무성 현황(UK HM Treasury), https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury/about

〈별첨 1〉 Tandberg의 공공행정단계별 국고관리 체계의 유형분류

Tandberg는 IMF working paper를 통해 민간부문에서 활용되는 value chain 분석방식을 이용하여 국가별로 국고당국의 기능 설정의 차이를 설명[7]

특히, 경제 · 사회의 발전단계, 공공행정의 수준, IT기술 및 관료의 역량 등 다양한 요인이 국고관리 기능을 적절히 설정하는 데 영향을 줄 수 있으며, 다음 3가지의 국가발전단계에 따라 대표적 유형을 제시

○ 개도국: 정부의 재무 흐름에 대한 통제력을 확

7) Tandberg, Eivind (2005), "Treasury System Design: A Value Chain Approach," https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05153.pdf

보하는 데 초점을 두며, 고비용의 단기 유동성 확보가 주요 이슈임
  - 이를 재해석하면, 국고와 관련된 세입 및 세출 정보의 파악 등을 위한 기초적인 수준의 공공행정 체계 자체가 아직 부실한 상태
- ㅇ 체제전환국 및 emerging economies: 역시 통제 기능에 초점을 두나, 개도국보다는 현저히 나은 여건에서 다양한 모습을 보임
  - 통합성과 중앙집권적 행정체계 구축을 통하여 정보화 등 기본적인 통제력을 갖추었으나, 전문성과 재량적 판단을 살리기에는 시스템이 경직성이 장애로 작용할 가능성
- ㅇ 선진국: 행정 및 통제의 문제는 이미 해결되었다고 간주되며, 거시·총량 위주의 국고 운용
  - 조직·업무의 분권화와 이에 따른 전문성 강화를 통하여 효율 제고를 할 수 있는 신축성
  - 정보의 정확성과 적시성이 자동적으로 확보될 만큼 내부통제 기능 등 공공행정의 전반적 수준이 선진화된 여건을 전제

■ 이러한 분류에 따르면, 현재 우리나라의 국고관리는 선진국 유형에 다소 미흡하다고 판단됨
- ㅇ 총량 위주의 국고 운용 단계에 아직 이르지 못하였다고 판단되며,
- ㅇ 자산·부채 관리 역시 독립 조직이 담당하기에는 무리가 있는 여건
- ㅇ 우리나라의 dBrain 시스템은 선진국형, 즉 예산·국고당국 및 일선부처가 각각 독립 IT시스템을 운영하면서도 완전한 정보교환을 하는 시스템과 거리가 있으며, 이에 대해 추가적인 분석이 필요한 것으로 사료됨

국고관리의 요소	개발도상국	체제전환국 및 emerging economies	선진국
재무계획	세부 재무계획	세부 재무계획	총량의 재무계획
예산자금배정	월별	월별 또는 분기별	분기별 또는 연간
지출(확정의) 통제	지출지연의 문제가 있을 경우 통제	전항목 통제	중앙의 통제 없음
현금관리	국고통합계정 운용 국고당국이 자산관리	국고통합계정 운용 자산관리는 국고당국 또는 중앙은행이 담당	국고통합계정 운용 독립청이 자산 및 부채의 통합관리를 담당
채무관리	국고당국	국고당국	독립청이 자산 및 부채를 통합관리
세수	국고당국의 은행계좌	국고당국의 영잔고(zero-balance) 계좌	은행시스템에서 TSA로 직접 입력
지출승인	국고당국	국고당국 또는 일선부처	지출승인 총량한도 운영
회계	국고당국. 현금주의	국고당국 및 예산당국. 발생주의로의 전환	예산당국. 발생주의
회계보고	재무부	재무부	재무부
정보시스템	초보단계에서 점진적 통합 시도	통합재정정보시스템	완전한 정보교환, 개별 정보시스템
내부감사	내부통제	내부통제 및 감사	내부 감사
법률 및 제도	기본적 입법 완비. 현지 사무소 등을 포함한 방대한 국고조직을 운용하며, 일반정부와 예산외기금을 통제	예산 및 국고제도에 관한 법률. 국고당국은 현지 사무소, 정보시스템, 또는 일선부처와의 업무연계 체계 구축. 지방정부에도 국고관리 서비스를 제공하며, 예산외 기금은 폐지 또는 국고당국이 관리	안정되고 투명한 법률. 국고당국이 일선부처를 지휘·감독. 중앙정부에 초점을 두며, 예산외기금은 없음

우리나라 M&A 시장의 현주소

이동규
한국조세재정연구원
부연구위원
(dgyi@kipf.re.kr)

Ⅰ. 서론

2014년 3월 정부는 관계부처 합동으로 「M&A 활성화 방안」을 발표하였다. 정부에 따르면, 현재 M&A 시장은 주된 매수주체들에 대한 제약으로 이들의 적극적인 참여가 이루어지지 않고 있다. 또한, M&A와 관련된 세제 및 금융상의 지원체계가 미흡하며, 미성숙한 제도를 기반으로 하고 있어 시장이 위축되어 있다.[1] 이에 따라, 정부는 기획재정부, 법무부, 금융위원회, 중소기업청 등 여러 관계부처의 논의를 거쳐 「M&A 활성화 방안」을 발표한 것이다. 뿐만 아니라, 2014년 12월에는 2015년 경제정책방향을 발표하면서 「사업재편지원특별법」(가칭)을 제정하여 기업의 자율적인 사업 구조조정을 지원·유도하겠다고 밝혔다. 이 발표에서 정부는 2014년 경제운용에 대해 「경제혁신 3개년 계획」으로 구조개혁의 시발점을 마련한 것으로 평가하며, 2015년에는 핵심분야의 구조개혁을 통해 경제체질을 개선하고 효과적으로 경제회복을 이끌어 낼 것을 경제정책의 기본방향으로 삼고 있다.[2] 또한, 정책기본방향을 달성하기 위한 세부계획의 일환으로, 정부는 상시적이고 시장 친화적인 기업구조조정을 통해 기업의 경쟁력을 높이고 산업 전반의 활성화를 유도해 내겠다는 목표를 세우고 있다.[3]

이 두 번의 발표에는 정부가 국내 M&A 시장을 어떻게 분석하고 있으며 어떻게 정책대응을 하려는지 그 방향성이 자못 분명하게 드러나 있다. 먼저, 정부는 국내 M&A 시장이 금융위기 이후 하강추세로 전환되어 현재 침체국면에 머물러 있다고 진단하고 있다. 그리고 지금의 침체국면을 정부의 개입이 필요할 정도로 상당히

1) 기획재정부(2014a) 참조·정리
2) 기획재정부(2014b) 참조·정리
3) 이와 관련하여, 2015.3.11.(수)자 매일경제 가판에서 사업재편을 위한 기업인수·합병시 등록면허세, 부동산 취득세 등을 절반 이하로 경감해주는 내용을 골자로 하는 원샷지원법 초안이 확정되어 6월에 입법될 예정이라 보도하였다. 이에 대해 기획재정부는 사업재편지원특별법(가칭)은 현재 관련 전문가들이 연구용역을 진행 중이며, 추후 용역결과가 제출되면 관계부처 협의를 통해 구체적인 방안을 마련할 계획으로 보도해명하였다(기획재정부(2015)).

우려할 만한 수준으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 이러한 평가를 바탕으로 정부는 M&A 활성화를 위해 관련 제도를 수정하거나 새로운 제도를 도입하는 등 적극적으로 시장에 개입할 것을 분명히 하고 있다.

현재 정부는 M&A 시장의 활성화를 위해 여러 가지 제도적 지원책을 추진하고 있다. 잠재수요자들의 시장참여를 유도하기 위해 투자자들에 대한 규제를 완화하고자 하며, 투자자들을 위한 금융지원 방안도 모색하고 있다. 또한, 다양한 방식의 M&A 거래를 허용하는 등 거래의 효율성을 높일 수 있도록 제도를 보완하고자 한다. 같은 맥락에서 세제지원도 다양한 제도적 지원 방안 중 하나로 거론되고 있다. M&A 거래에서 발생하는 세금부담을 완화함으로써 시장에 참여할 인센티브를 높일 수 있는 방안을 검토하고 있다.

그런데 이러한 적극적인 제도적 지원에 대해서는 보다 근본적인 관점에서 검토해 볼 필요가 있다. 당장의 성과에만 치우쳐 M&A 거래를 부양하기 위한 제도 개편으로 지원방향이 맞춰진다면 자칫 장기적으로는 M&A 시장의 건전성에 악영향을 끼칠 수도 있다. 또한, 단기적인 시장 흐름에 정부가 과민하게 개입할 경우, M&A 시장의 주기에 따라 제도를 수정하게 되어 장기적으로 제도의 일관성을 잃기 쉽다. 세제지원도 마찬가지이다. 세제지원이 과연 M&A 시장에 얼마나 필요한가에 대한 구체적인 분석이 선행되어야 할 것이다. 이를 바탕으로 세제지원이 필요하다는 결론을 얻었다면, 어떤 부문에서 어느 정도의 수준으로 지원하는 것이 적절할지에 대한 고민도 뒤따라야 한다. 기존 과세정책이 일관성이나 형평성이 결여되어 보완이 필요한 부분이 있다면 적극적으로 제도개편을 진행해야 할 것이다. 그러나 기존의 과세정책이 가지고 있는 목적과 일관성을 포기하면서까지 M&A 활성화를 위해 세제지원을 해야 하는지는 신중한 검토가 필요하다.

따라서 본고에서는 먼저 우리나라 M&A 시장이 현재 어떠한 상황인지 실제 데이터를 통해 이해를 구하

“
적극적인 제도적 지원에 대해서는
보다 근본적인 관점에서 검토해 볼 필요가 있다.
당장의 성과에만 치우쳐
M&A 거래를 부양하기 위한 제도 개편으로
지원방향이 맞춰진다면 자칫 장기적으로는
M&A 시장의 건전성에
악영향을 끼칠 수도 있다.
”

고자 한다. 이를 바탕으로, 현 상황이 정책적으로 시사하는 바는 어떠한 것들이 있는지 살펴보고자 한다. 정부가 추진하고 있는 세제적인 지원들이 얼마나 적절할지에 대해서도 고민해 보고자 한다. 이를 위해, 본고는 다음과 같은 순서로 논의를 진행한다. 제Ⅱ장은 M&A 시장 활성화의 필요성을 설명한다. 이해를 돕기 위해 M&A의 개념을 먼저 간략하게 소개한 후, M&A의 필요성에 대한 이론들을 정리한다. 다음으로, 제Ⅲ장에서는 우리나라 M&A 시장의 현황을 살펴보고 국내 M&A 시장이 얼마나 활성화가 필요한 상황인지 분석한다. 마지막으로, 제Ⅳ장에서 M&A 시장의 현주소가 제시하는 정책적 함의는 무엇인지 세제적인 측면과 비세제적인 측면을 포괄하여 논의하며 마무리한다.

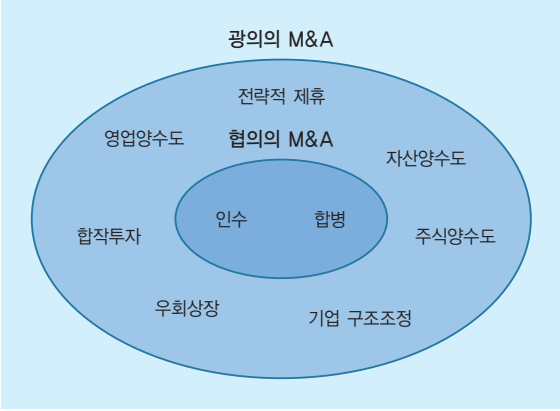
> “협의의 M&A는 기업의 인수 및 합병만을 의미하지만, 최근에는 별도의 독립된 둘 이상의 기업이 하나의 경제적 실체가 되는 모든 행위를 포함하는 개념으로 그 의미가 확장되고 있다.”

Ⅱ. M&A 시장 활성화의 필요성[4)]

1. M&A의 개념

M&A(Merger and Acquisition)는 합병(merger)과 인수(acquisition)의 합성어로 우리나라에서는 ‘기업인수·합병’이라는 용어와 겸용되고 있다. 협의의 M&A는 기업의 인수 및 합병만을 의미하지만, 최근에는 별도의 독립된 둘 이상의 기업이 하나의 경제적 실체가 되는 모든 행위를 포함하는 개념으로 그 의미가 확장되고 있다. 이에 따라, 주식교환을 통한 전략적 제휴, 합작, 임원겸임, 영업양수도, 자산양수도, 포괄적 주식교환, 우회상장 등 다양한 방식의 기업결합이 M&A로 통칭되기도 한다.

[그림 1] M&A의 범주



출처: 김영도 · 이시연(2013)

합병은 두 개 이상의 기업이 결합하여 법률적으로나 실질적으로 하나의 기업으로 재편되는 것을 의미한다. 거래당사자인 기업들 중 일부 혹은 전부가 해산하나 그 재산의 청산절차를 거치지 않고 경영권이 포괄적으로 인수기업 또는 신설기업으로 이전된다. 재편결과 존속되는 기업의 성격에 따라, 법률적으로 기존 기업들이 소멸되고 새로운 기업이 탄생하는 신설합병(consolidation)과 기존 기업 중 하나에 다른 주체들이 흡수되는 흡수합병(merger)으로 구분된다.

인수는 어느 기업이 다른 기업의 자산 또는 주식의 취득을 통해 경영지배권을 취득하는 행위를 말한다. 기업인수의 경우, 실질적인 경영권은 인수기업으로 귀속되나 인수기업과 피인수기업이 독립된 두 기업의 형태를 유지할 수 있다. 기업인수는 인수 방식에 따라 자산인수와 주식인수, 영업양수도로 나뉘며, 피인수기업 경영진의 협조 여부에 따라 우호적 인수, 적대적 인수, 중립적 인수로 구분된다. 자산인수는 기업 전체를 인수하는 것이 아니라 우량한 자산만을 인수하는 것으로, 피인수기업의 경영진과의 긴밀한 협조가

4) 해당 장은 김상길 · 이재우(2007)과 김영도 · 이시연(2013)을 인용 · 정리하였다.

필요해 우호적 인수인 경우가 대부분이다. 주식인수는 기업 자체를 인수하는 것으로 피인수기업의 부채까지 모두 인수하며, 영업양수도는 영업의 일부 또는 전부를 매매할 수 있다.

2. M&A 활성화의 필요성

M&A 시장의 활성화를 제도적으로 지원하는 문제는 '왜 M&A 시장이 활성화되어야 하는가'에 대한 대답이 선행되어야 할 사안이다. 그리고 M&A 시장 활성화의 필요성은 M&A의 장단점과 M&A의 거래동기를 이해하는 데부터 설명이 필요하다.

가. M&A의 장단점

M&A 거래는 바이어(buyer) 기업의 입장에서 볼 때, 대상기업이 기존에 시장에서 보유하고 있는 각종 노하우(knowhow)와 지위를 흡수·활용할 수 있는 수단이 된다. 이러한 특징으로 인해 M&A는 다음과 같은 장점을 가진다.[5)]

① 시장에 진입·참여하는 데에 드는 시간을 단축시킨다.
② 경력을 갖춘 우수한 인재를 집단적으로 확보할 수 있다.
③ 경영권을 취득하는 비용으로 기업을 신설하는 효과를 거두기에 투자비가 절감된다.
④ 시장 진입을 목적으로 하는 경우, 신규시장 진입에 따른 투자 위험을 줄일 수 있다.
⑤ 매출이나 원가 등에서 시너지 효과를 얻을 수 있다.

이 밖에도, 대상기업의 투자자 입장에서는 창업초기에 투입된 자본을 주식공개상장(IPO; Initial Public Offering) 등을 통해 회수하는 것보다 조기에 회수할 수 있다.

> "M&A 거래는 바이어 기업의 입장에서 볼 때, 대상기업이 기존에 시장에서 보유하고 있는 각종 노하우와 지위를 흡수·활용할 수 있는 수단이 된다. 이러한 특징으로 인해 M&A는 다음과 같은 장점을 가진다."

그러나 M&A는 기업 전체에 미치는 영향이 매우 크기 때문에 경영진의 잘못된 판단에 의한 의사결정은 자칫 치명적인 결과를 가져올 수도 있다. M&A로 기업이 직면할 수 있는 문제점에는 다음과 같은 것들이 있다.

① 기업가치를 정량적으로 평가하여 거래가격을 산정하기 어렵다.
② 경영의 노하우가 충분치 않을 경우 시너지 효과를 창출하기 어렵다.
③ 자체적인 기술개발 및 신제품 발굴에 미온적일 수 있다.
④ 거래자금을 조달하는 과정에서 과다한 부채로 재무구조가 급격히 악화될 수 있다.
⑤ 적대적 M&A로 인재와 기술이 유출되거나 노사분규가 발생할 우려가 있다.
⑥ 소멸법인의 부외채무와 미확정된 조세채무를 부담하게 된다.

5) M&A의 장단점은 김상길·이재우(2007) p. 9를 인용하였다.

> "M&A 거래동기에 대해서는 1960년대 이후 미국을 중심으로 다양한 이론들이 등장하였다. 접근방식에 따라 여러 가지 이론이 등장하였으나, 이론별로 큰 차이는 보이지 않고 있다."

나. M&A의 거래동기

M&A 거래동기에 대해서는 1960년대 이후 미국을 중심으로 다양한 이론들이 등장하였다. 접근방식에 따라 여러 가지 이론이 등장하였으나, 이론별로 큰 차이는 보이지 않고 있다. 대표적으로 F. Trautwein(1990)은 합병동기에 대한 선행연구들을 종합하면서, 합병의 동기를 크게 합리적 선택(merger as rational choice)과 프로세스의 결과(merger as process outcome), 거시경제적 현상(merger as macroeconomic phenomenon)으로 나누어 설명한다.

합리적 선택은 크게 주주들의 이익추구를 위한 동기와 경영자의 이익추구를 위한 동기(Empire-building theory)로 나뉜다. 주주들의 이익추구를 위한 동기는 다시 시너지 효과를 기대하거나(Efficiency theory), 시장지배력을 높이기 위한 동기(Monopoly theory), 대상업체의 가치에 대해 주식시장에 공개된 것보다 더 양질의 사적 정보를 가지고 있는 경우(Valuation theory) 및 그린메일[6] 등으로 대상기업 주주로부터 부(wealth)가 이전되는 경우(Raider theory) 등으로 설명된다. 프로세스 이론(Process theory)은 M&A를 합리적 선택에 의한 결과물로 보기보다는 제한된 정보, 조직의 통상적인 업무 방식, 정치력 등의 영향에 의해 통제되는 과정의 결과물로 설명한다. 거시경제적 현상으로 이해하는 이론으로는 교란 이론(Disturbance theory)이 있다. 이것은 합병물결(merger wave)이라 불리는 M&A의 붐을 설명하는 이론으로, 경제적 교란요소들로 인해 개인의 기대가 바뀌고 불확실성의 수준이 증가하면서 기업의 소유주보다 비소유주(non-owners)들이 기업에 대해 더 큰 가치를 부여하게 되면 그 결과로 합병 물결이 발생한다고 주장한다.[7]

김상길·이재우(2007)에서는 M&A의 동기를 크게 경영전략적 동기, 영업적 동기, 재무적 동기로 구분한다. 경영전략적 동기에서는 회사가 지속적으로 성장을 유지하기 위해, 글로벌 경영전략을 실행하기 위해, 연구 기술개발의 효율성을 높이고자, 그리고 저평가된 기업을 활용·성장시키기 위해 M&A를 이용한다. 영업적 동기에서는 M&A가 시간을 사는 전략으로, 신규시장에 참여할 때 발생할 수 있는 마찰을 회피하고 규모의 경제를 누리며 시장지배력을 강화하여 경쟁력을 높이기 위해 M&A를 실행하는 것으로 설명한다. 재무적 동기에서는 사업다각화로 경영위험을 분산하고자, 재무건전성이 우수한 기업과 합병하여 부채비율을 낮추고 자금조달능력을 높이기 위해, 저평가된 기업을 정상화시켜 재매각하여 자본이득을 실현하기 위해 M&A를 할 유인이 있다고 본다. 경영진의 대리인 문제에 대한 감시기능이나 피합병법인의 이월결손금을 승계받아 조세를 절감하는 것도 재무적

6) "보유주식을 팔기 위한 목적으로 대주주에게 편지를 보낼 때 초록색인 달러화를 요구한다는 의미에서 그린메일(green mail)이라는 이름이 붙여졌다. 경영권이 취약한 대주주에게 보유주식을 높은 가격에 팔아 프리미엄을 챙기는 투자자들을 그린메일러(green mailer)라고 한다. 그린메일러들은 대부분 기업사냥꾼(Raiders)들이다. 이들은 자산가치가 높거나 첨단기술을 보유하고 있으면서 대주주의 지분이 낮은 기업을 대상으로 활동을 한다. 주식을 매집한 후 기회가 오면 대주주에게 편지를 보내 주식을 매수하도록 유도한다(「시사경제용어사전」, 기획재정부, 2010.11, 대한민국정부).

7) 해당 문단은 Trautwein(1990) pp. 284~290을 요약·인용하였다.

동기에 포함된다.

경제학적 관점에서 M&A의 거래동기를 설명하기도 하는데, 대표적으로는 효율성 추구 목적, 기업성장 목적, 시장 비효율성 활용 목적, 위험관리 및 시장지배의 목적, 그리고 기업 지배구조 개선 목적 등이 있다.[8] 효율성 추구 목적은 다양한 시너지로 기업의 효율성을 높여 사회적 이익을 증가시킨다는 관점이며, 기업성장 목적은 외적 성장(external growth)과 잠재적 경쟁자의 제거를 통해 신속한 기업성장을 이룬다는 설명이다. 시장 비효율성을 활용하는 것은 시장에서 저평가된 기업을 매수한 후 적정 가치에서 매각하는 차익거래를 의미하며, 1980·90년대 미국의 M&A가 주로 이러한 목적에서 거래가 이루어졌다. 장기적 관점에서 기업 환경변수의 변화에 적극적으로 대응하고 규모의 경제와 시너지 효과를 통해 시장점유율을 높이려는 목적도 있는데 이러한 동기가 위험관리 및 시장지배의 목적이다. 1960년대의 수직적 M&A나 1990년대의 수평적 M&A가 이러한 목적에서 상당수 이루어졌다.[9] 마지막으로, 기업 지배구조 개선을 목적으로 하는 M&A는 대리인이 주주의 이익에 반하는 비효율적 사업에 투자하여 기업의 가치를 하락시킬 때 시장의 힘으로 대리인을 교체하는 행위를 의미한다. 1980년대 미국의 적대적 M&A 중 다수가 기업 지배구조 개선의 목적이 강하였다.

다. M&A 활성화의 필요성

상술한 M&A의 장단점과 거래동기를 바탕으로 M&A를 활성화해야 하는 이유를 정리하면 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다.

먼저, M&A는 기업의 효율적인 경영을 유도할 수 있다. 전문 경영진은 본질적으로 대리인의 문제를 내포하고 있다. 즉, 대리인인 경영진은 주주의 이익을 대변하기 위해 일하지 않고 자신의 이익을 위해 행동하고자 하는 유인을 항상 가지고 있기 때문에 경영성과를 감시하는 기능이 반드시 필요하다. M&A는 경영진이 주주를 위해 효율적인 경영을 하지 않을 때 시장의 힘으로 그 책임을 묻기 때문에 강력한 외부감시 규율장치의 역할을 한다.

> “M&A는 경영진이 주주를 위해 효율적인 경영을 하지 않을 때 시장의 힘으로 그 책임을 묻기 때문에 강력한 외부감시 규율장치의 역할을 한다.”

또한, M&A는 존속기업이 시장 지배력을 확보하고 사업 확장 및 다각화를 시도하는 데에 드는 시간적·금전적 비용을 줄여 효과적으로 성장하는 것을 도와준다. 동일 시장에서의 기업 간 결합은 물리적 규모뿐 아니라 기술력, 인력 등도 추가로 확보하며 업종 내 규모의 경제를 누릴 수 있다. 다른 업종의 기업 간 결합은 시장 진입비용과 초기의 영업위험을 크게 줄일 수 있어 사업 다각화 전략의 효과적인 수단이 될 수 있다.

다음으로, M&A는 시장의 자율적인 구조조정 기능을 원활히 작동하게 만든다. M&A로 경영능력이 떨어지는 경영진은 퇴출된다는 점에서 M&A가 활성화된 경제 환경에서는 적자생존의 경영진이 더 높은 효율성을 보여줄 가능성이 높다. 정부의 계획과 개입이 없이도 민간부문에서 자발적으로 더 경쟁력 있는 경영자에게 경영권이 이전되고, 한계기업이 시장에서

8) 경제학적 관점의 M&A 거래동기는 김영도·이시연(2013)의 내용을 요약·인용하였다.
9) “수평적 M&A는 동일한 업종을 영위하고 동일시장에서 경쟁하고 있는 기업 간 합병을 의미한다. 수직적 M&A는 원재료의 생산·공급에서부터 제품의 생산·수송·판매에 이르기까지의 수직적 흐름에 있는 기업들, 즉 공급자와 수요자 간의 M&A를 의미한다(김진수·이준규(2006) p. 21).”

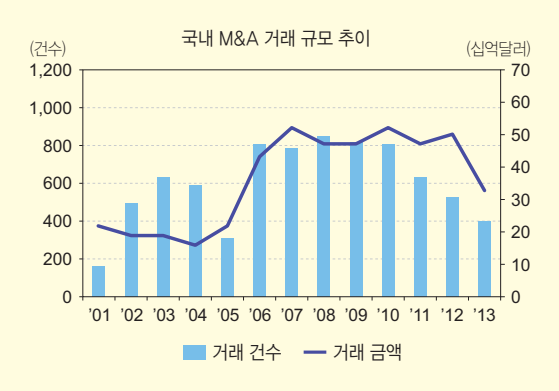
> “M&A는 투자자들이 자본을 조기에 회수할 수 있는 좋은 수단이다. 이를 통해 투자와 재투자 사이의 시간을 단축시킬 수 있어, 창업 · 벤처기업의 육성에 필요한 자금을 원활히 확보하는 데에도 중요한 역할을 한다.”

도태되는 시장경제의 원리가 구현될 수 있다.

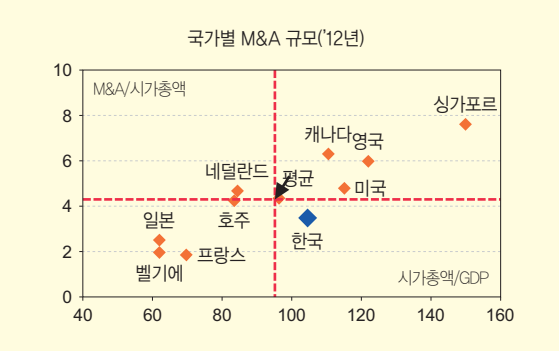
한편, M&A는 투자자들이 자본을 조기에 회수할 수 있는 좋은 수단이기도 하다. 이를 통해 투자와 재투자 사이의 시간을 단축시킬 수 있어, 창업·벤처기업의 육성에 필요한 자금을 원활히 확보하는 데에도 중요한 역할을 한다. 투자자들이 같은 시간에 더 많이 자금을 회전할 수 있다는 것은 초기단계에 있는 창업자들이 투자처를 확보할 수 있는 기회가 늘어남을 의미한다. 따라서, M&A가 활성화되면 더 많은 창업·벤처기업들이 등장할 수 있는 풍토가 조성될 수 있다.

[그림 2] 국내 M&A 현황 자료 I (기획재정부 보도자료)

(단위: 건수, 십억달러)



출처: 기획재정부 보도자료(원자료: Bloomberg)



출처: 기획재정부 보도자료(원자료: Worldbank, Bloomberg)

Ⅲ. 우리나라 M&A 시장 현황 분석

1. 우리나라 M&A 거래 추이

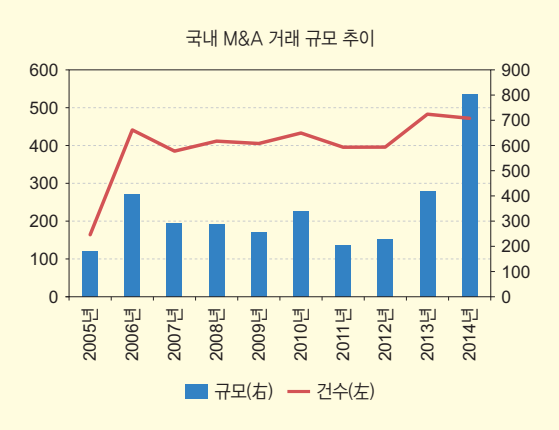
서론에서 밝힌 바와 같이 정부에서는 국내 M&A 시장이 침체된 상태로 파악하고 있다. [그림 2]는 그러한 판단의 근거로 정부에서 제시하고 있는 현황 자료이다. 그림상으로는 2010년도 이후 M&A 거래 건수에서의 하락세가 명확한 것으로 보인다. 또한, M&A 시장의 규모도 시가총액을 감안할 때 상대적으로 작은 것으로 보인다.

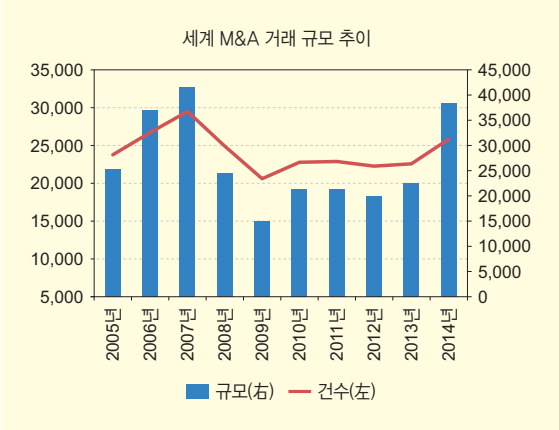
그렇다면 이 그래프들을 바탕으로 우리나라 M&A 시장이 정부의 적극적인 개입이 필요할 정도의 심각한 침체국면에 놓여있다고 결론을 내릴 수 있을까? 상술한 정부의 판단하에서 볼 때, 2015년 2월 2일자 『연합뉴스』의 기사는 당혹감을 가져다줄 만한 기사이다. 해당 기사에 따르면, 우리나라의 M&A 시장은 2011년 이후 거래가 확대되어 2014년까지 3년 동안 네 배 이상 성장하였다. 특히, 2014년에는 800억달러 규모로 전년 대비 두 배 가까이 증가했다.

[그림 3]은 『연합뉴스』 기사에 나온 국내 M&A 거래와 세계 M&A 거래 추이에 대한 자료이다. 기획재

[그림 3] 국내 M&A 현황 자료 Ⅱ (연합뉴스 기사)

(단위: 건, 억달러)





출처: 『연합뉴스』, 2015.2.2.일자 기사 내용 재가공(원자료: 자본시장연구원, Bloomberg)

정부의 보도자료와 비교하여 볼 때, 두 자료 모두 블룸버그(Bloomberg)에서 데이터가 추출되었으나 결과는 차이를 보이고 있다. 가장 눈여겨 볼 부분은 가장 최근의 거래흐름이다. 기획재정부 보도자료에는 2013년 시장실적이 거래 건수와 금액 모두에서 전년대비 명확히 감소하였으나, 연합뉴스의 기사에서는 2013년의 실적이 건수와 금액 모두 상승 반전하였다. 뿐만 아니라, 『연합뉴스』의 기사에서는 2014년 실적이 업데이트되었는데, 2014년 실적이 특히 거래 금액 측면에서 폭등하며 2013년 실적과 결합하여 시장이 회복하는 흐름을 넘어서 오히려 급격히 확대되는 흐름을 보이고 있다. [그림 3]을 바탕으로 할 때, 최근 국내 M&A 시장이 침체되었다고는 결론내릴 수 없다.

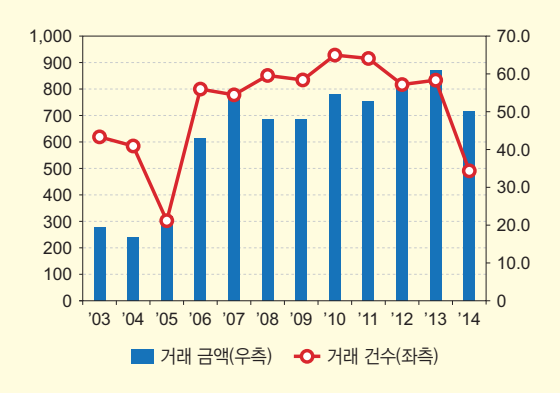
[그림 4]와 [그림 5]는 기획재정부 보도자료와 연합뉴스 기사와의 차이를 이해하는 데에 실마리를 제공한다. [그림 2]의 좌측 그래프는 김영도 · 이시연(2013)의 [그림 Ⅳ-1]과 동일한 내용으로 김영도 · 이시연(2013)에 따르면 해당 M&A 거래 추이는 2013년 12월 3일까지 거래완료 기준의 M&A를 대상으로 하고 있다.[10] [그림 4]와 [그림 5]는 김영도 · 이시연(2013)의 저자로부터 제공받은 자료로 동일한 기준에 의해 2014년까지 추출된 것이다. [그림 4]는 거래가 완료된 경우만을 포함한 것이며, [그림 5]는 완료된 거래뿐 아니라 아직 완료되지 않은 거래까지 모두 포함한 경우이다. 이 두 그림을 토대로 종합하여 비교하면, [그림 2]의 좌측 그래프는 2013년 12월 4일부터 12월 31일까지 완료된 거래를 반영하지 않아 2013년 거래실적이 과소계상된 것으로 분석된다. 그리고 [그림 3]에서 2013 · 14년도의 거래실적이 상당히 급증한 것은 거래가 진행 중인 건까지 모두 반영한 결과로 판단된다.[11]

10) 김영도 · 이시연(2013) p. 42 [그림 Ⅳ-1]

11) [그림 4]와 [그림 5]가 [그림 3]과 같은 출처임에도 불구하고 다소 다른 값들이 나온 주된 이유는, 자료 접근의 제약으로 직접 원인을 분석하지는 못하였으나, 데이터 추출과정에서 기관마다 조건을 다르게 부여했기 때문인 것으로 보인다. 예를 들어, 블룸버그에서는 M&A, 투자, 조인트벤처, 기업분할 등의 옵션이 있는데 이들 중 몇 개의 옵션을 포함시키느냐에 따라 값이 달라질 수 있다.

[그림 4] 국내 M&A 현황 자료 Ⅲ-1(완료거래 기준)

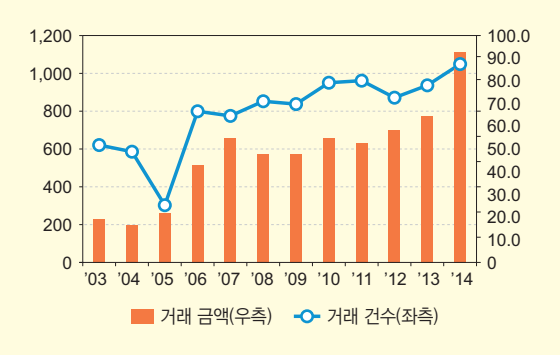
(단위: 건, 십억달러)



주: 인수대상 또는 매도인 또는 인수기업이 한국인 경우
출처: 한국금융연구원 내부자료(원자료: Bloomberg)

[그림 5] 국내 M&A 현황 자료 Ⅲ-2
(완료 및 미결거래 기준)

(단위: 건, 십억달러)



주: 1. 인수대상 또는 매도인 또는 인수기업이 한국인 경우
2. 전체거래는 완료되었거나 해결되지 않은 상태의 거래를 포함
출처: 한국금융연구원 내부자료(원자료: Bloomberg)

따라서, [그림 2]부터 [그림 5] 중에서는 [그림 4]가 기획재정부의 보도자료와 일관되면서도 가장 최근까지의 시장 추이를 보여준다 할 수 있다. 그런데 [그림 4]를 보면 2011년부터 2013년까지 M&A 시장은 거래 금액에서의 증가세를 보여주고 있어, 해당기간 시장이 심각하게 위축되고 있다는 결론을 내리기 어렵다. 비록 2014년에는 완료기준의 거래가 다소 감소하였으나, [그림 5]에서 볼 수 있듯, 진행 중인 거래까지 포함한다면 시장은 오히려 상승추세를 보이고 있다고 판단할 수 있다.

한편, 우리나라 M&A 시장의 거래 금액 규모는 대기업의 M&A 거래 건에 상당한 영향을 받는다. 단적인 예로, 2014년 우리나라 M&A 시장규모 87조원(연합뉴스(2015)) 가운데, 삼성계열사 구조조정, 현대자동차의 한전부지 인수, 다음과 카카오 합병에 관련된 M&A 거래 금액이 거의 30조원에 육박하고 있어 대규모 거래 건에 의한 시장의 변동성이 크다고 할 수 있다. 대기업의 대규모 M&A 건 몇 개에 의해서도 시장규모는 쉽게 요동칠 수 있다.

또한, 미국의 M&A 시장에서도 합병물결이 지금까지 크게 여섯 차례 발생하였듯, 국내 M&A 시장도 어느 정도 성장의 순환 현상을 가지고 있다. 우리나라의 경우, 1997년 외환위기를 겪으면서 시장이 확대되었으며, 이후 2004년을 전후하여 시장실적이 상당히 위축되기도 하였다. 그러나 이후에 글로벌 금융위기 때까지 전반적으로 성장세를 보였다. 금융위기 직후 다소 소강상태를 보이기도 하였으나 2012년 이후 최근에는 다시 실적이 회복되고 오히려 더 확대되는 양상까지 보이고 있다. 이러한 시장의 변동성이나 순환성까지 감안할 때, 2~3년의 실적저하 내지 실적상승은 비교적 자연스러운 흐름으로 판단할 수 있다.

2. 우리나라 M&A 시장과 세계 주요 M&A 시장 간의 비교

지금까지 국내 M&A 시장의 시계열적 흐름을 살펴보았다. 이 절에서는 국내 시장의 흐름이 세계 주요 M&A 시장의 흐름과 비교하면 어떤 차이가 있는지 알아보고자 한다.

글로벌 M&A 시장에서는 미국의 거래가 가장 많

은 비중을 차지한다. 그 뒤를 영국이 차지하며, 이어서 독일, 일본, 프랑스가 서로 비슷한 수준으로 시장을 점유하고 있다. [그림 6]은 글로벌 M&A 시장 및 미국, 일본, 우리나라 시장의 거래 규모를 보여주고 있다.[12] 미결된 거래로 인해 2014년 수치가 향후 상승할 것을 감안하여 2013년까지의 거래를 살펴보기로 하자. 글로벌 시장에서는 금융위기가 발생하기 전인 2007년까지 급격한 상승추세를 보여주다가 2008년 금융위기와 함께 2009년까지 시장이 크게 위축되었다. 이후 2010년부터는 2009년의 저점에서는 벗어났으나 정체되는 양상을 보이고 있다. 미국도 글로벌 시장과 크게 다르지 않다. 일본의 경우, 특이하게 2011·12년에 거래 금액이 크게 증가하였는데 거래 건수의 증가가 상대적으로 미미한 것으로 볼 때 대형 M&A 건들이 해당기간 다수 발생했던 것으로 판단된다.

이상의 세계 주요 M&A 시장들과 비교할 경우, 국내 시장은 다소 다른 추이를 보이고 있다. 2007년까지 상승세에 있던 주요 M&A 시장과 달리 국내 시장은 그 사이에서도 부침을 겪었다. 또, 주요 M&A 시장이 2008·9년에 크게 위축되었다가 이후 일부 회복된 것에 비해, 국내 시장은 2007년부터 다소 침체되었으나 그 변동 규모가 상대적으로 크지 않았으며, 이후 거래 규모의 감소와 증가가 반복되는 형태를 띠고 있다.

한편, [그림 2]의 두 번째 그래프에서 보여주는 국가별 M&A의 규모를 보다 자세히 이해하기 위해 연도별 흐름을 보면 [그림 7]과 같다. 우리나라의 GDP 대비 시가총액을 살펴보면, 글로벌 금융위기 때까지는 상장된 기업 시가총액이 GDP 대비 상대적으로 낮은 수준이었다. 그러나 금융위기의 충격을 빠르게 회복하면서 2012년에는 비록 미국보다는 여전히 낮은

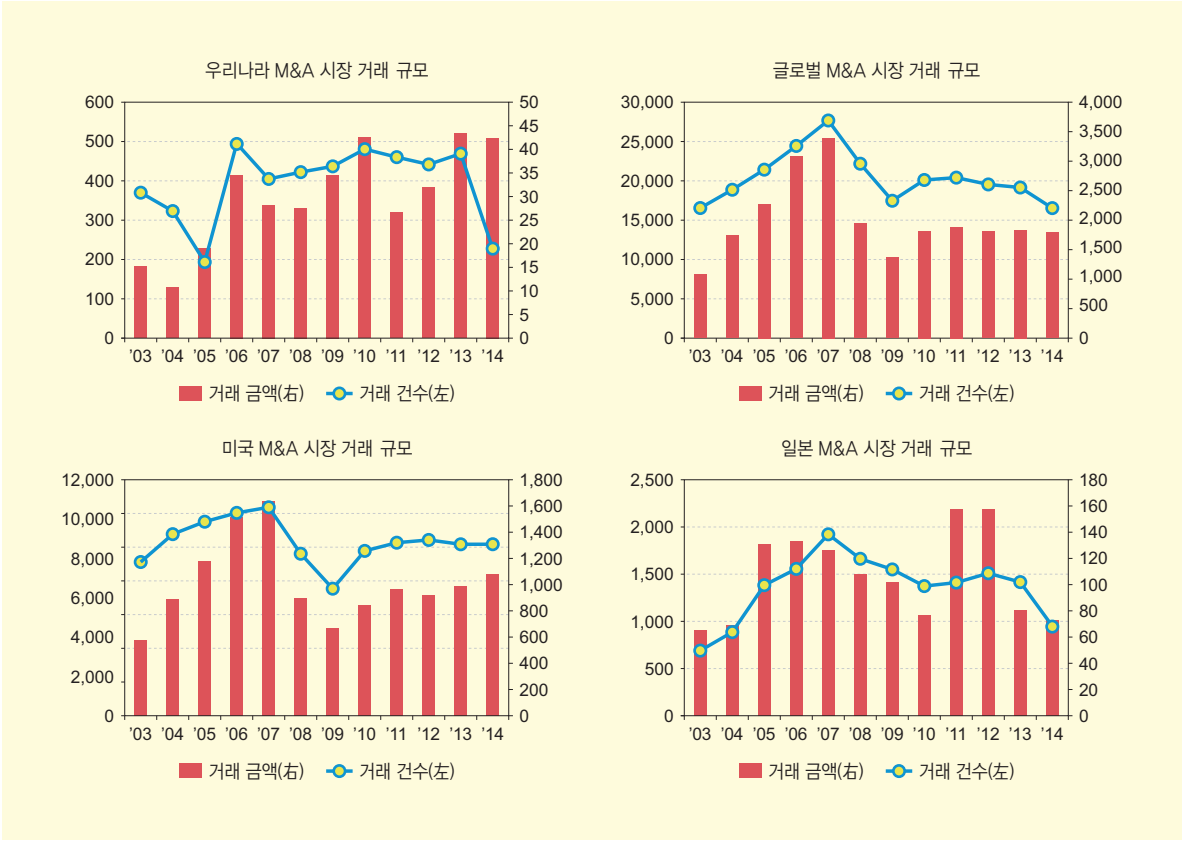
“2012년의 우리나라 M&A 시장은 시가총액 대비 비교적 작은 규모에 머무르는 것으로 판단된다. 그러나 2013·14년의 시장 실적을 반영한다면 침체를 우려할 정도로 평가하기는 어렵다.”

수준이기는 하나 세계 평균이나 일본보다 높은 수준으로 올라왔다. 우리나라 시가총액 대비 M&A 규모의 경우, 금융위기 당시와 그 직후에는 다소 오르기도 하였으나 전반적으로 금융위기 이전, 이후 모두 세계 평균과 비교해서 낮은 수준이다. 일본의 경우, 세계 평균과 비교해서 줄곧 낮은 수준을 유지하였으나 2011·12년 세계 평균을 상회하는 수치를 기록하였다. 시가총액 데이터의 한계로 2013·14년도 자료가 없으나 [그림 6]의 각국 M&A 거래 규모를 고려할 때, 일본은 시가총액 대비 M&A 규모가 다시 세계 평균을 하회할 것으로, 우리나라는 약간 상회할 것으로 예상된다. 종합적으로, 2012년의 우리나라 M&A 시장은 시가총액 대비 비교적 작은 규모에 머무르는 것으로 판단된다. 그러나 2013·14년의 시장 실적을 반영한다면 비록 미국만큼 M&A 시장이 활성화되어 있지 않아도 침체를 우려할 정도로 평가하기는 어렵다.

12) 이미 [그림 2]~[그림 5]에서 거래 규모를 다루었으나, 해외 시장과의 비교를 위해 동일한 조건에서 추출한 자료를 추가로 사용하게 되었다.

[그림 6] 세계 주요 M&A 시장의 거래 규모 추이(완료거래 기준)

(단위: 건, 십억달러)

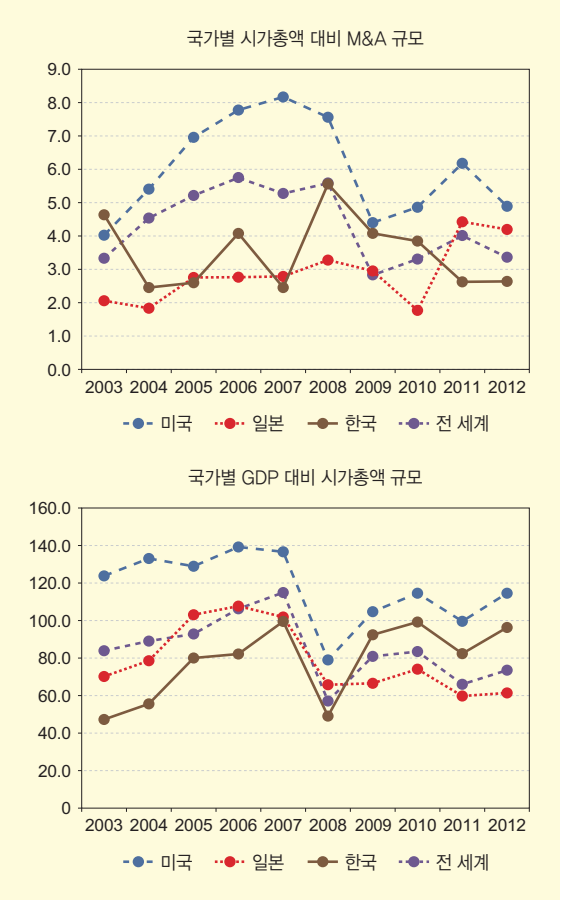


주: 1. 거래는 인수/합병만을 포함함
2. 인수기업 또는 인수대상기업이 해당국가에 속한 경우

출처: 하나금융경영연구소 내부자료(원자료: Bloomberg)

[그림 7] 세계 주요 M&A 시장의 규모 비교

(단위: %)



주: 위 그래프는 국가별 M&A/시가총액(%)을, 아래 그래프는 국가별 시가총액/GDP(%)를 각각 나타냄
출처: World Bank Data, 하나금융경영연구소 내부자료(원자료: Bloomberg)

3. 우리나라 M&A 시장의 특성–적정성 분석

앞의 제1, 2절을 통해서 국내 M&A 시장이 과연 침체되어 있는지 그렇지 않은지 시장 자체의 흐름에 초점을 두어 살펴보았다. 이 절에서는 국내 M&A 시장의 특성을 파악하고, 우리나라 경제상황이나 경제정책 기조에 비추어 볼 때 국내 M&A 시장의 흐름이 방향성이나 속도 측면에서 과연 얼마나 적정한지 논

> “회수시장이 제대로 작동해야 투자자들의 투자와 재투자가 활발하게 이루어지며, 이것이 초기 비용을 필요로 하는 창업 · 벤처기업들이 성장할 수 있는 자양분 역할을 하게 된다.”

하고자 한다. M&A 시장은 거래목적에 따라 시장을 크게 두 가지로 세분화할 수 있다. 하나는 창업 · 벤처기업에 대한 투자자들이 초기 투자자금을 회수하기 위한 수단으로 M&A 거래를 진행하는 경우이다. 다른 하나는 기존 기업의 경영혁신 과정에서 M&A 거래가 발생하는 경우이다.

가. 창업 · 벤처기업에 대한 투자자금 회수의 수단

창업 초기단계에서 투입된 자본을 중간회수하기 위해 흔히 사용되는 수단으로 IPO, M&A, 유통시장(secondary market) 등이 있다. 회수시장은 기업가와 벤처캐피탈 및 각종 투자자들이 투자한 자금을 회수하여 수익을 실현하도록 한다. 따라서 회수시장이 제대로 작동해야 투자자들의 투자와 재투자가 활발하게 이루어지며, 이것이 초기 비용을 필요로 하는 창업 · 벤처기업들이 성장할 수 있는 자양분 역할을 하게 된다. 미국과 유럽 국가들의 경우, 창업 초기단계에서 가장 많이 사용되는 자금 회수수단은 M&A이다. 2000년대 이후 M&A를 통한 자금회수의 비중은 증가세를 보이고 있으며, 2012년에는 전체 회수시장 규모의 80%를 상회할 만큼 가장 빈번하게 활용되고 있다.

〈표 1〉 미국과 유럽의 창업 및 초기단계 투자 회수유형 추이

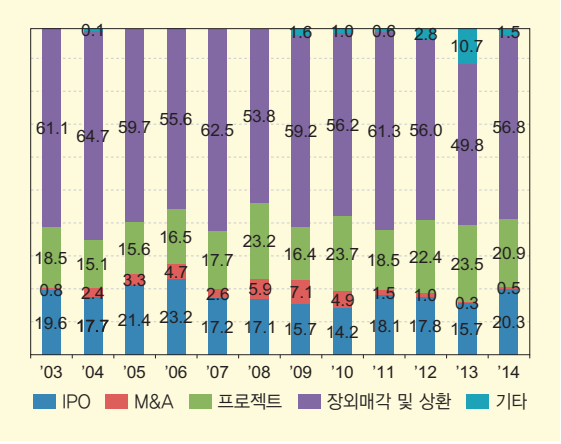
(단위: 건, %)

	회수유형	2000	2004	2006	2008	2010	2012
미국	IPO	152(35.2)	75(18.8)	70(14.2)	13(4.0)	53(10.5)	33(7.9)
	M&A	278(64.4)	314(78.7)	399(81.1)	292(89.8)	422(83.9)	363(87.1)
	Secondary	2(0.5)	10(2.5)	23(4.7)	20(6.2)	28(5.6)	21(5.0)
유럽	IPO	46(61.3)	28(31.8)	43(21.8)	9(6.5)	22(12.8)	14(10.6)
	M&A	29(38.7)	60(68.2)	144(73.1)	121(87.7)	134(77.9)	109(82.6)
	Secondary	0(0.0)	0(0.0)	10(5.1)	8(5.8)	16(9.3)	9(6.8)

주: 괄호 안의 숫자는 전체 건수에서 차지하는 비중을 의미함
출처: 임길환 · 정유훈(2014) 자료 재가공(원자료: Thomson Reuters(2014.7))

[그림 8] 국내 회수시장의 회수유형 추이

(단위: %)



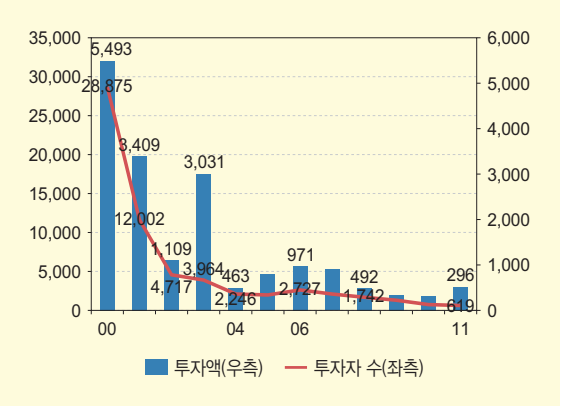
주: 1. 장외매각 및 상환이란 펀드의 만기가 도래해 구주를 매각하거나 보유 중인 상환전환우선주(RCPS), 전환사채(CB), 신주인수권부사채(BW)를 보통주로 전환하지 않고 상환받는 것을 의미함(KB금융지주 경영연구소(2015) p. 3)
2. 프로젝트란 영화 등 투자한 프로젝트에 대한 투자분에 대한 회수를 의미함
출처: 임길환 · 정유훈(2014), 『디지털타임즈』 기사 재인용(원자료: 한국벤처캐피탈협회)

반면, 우리나라의 창업·벤처 투자에서는 M&A를 활용한 투자자금 회수가 지극히 미미한 수준이다. 우리나라에서는 장외매각 및 상환의 방법으로 가장 회수가 많이 이루어지고 있고 IPO 비중도 20% 내외의 수준이나, M&A의 비중은 2010년도 이후에는 1% 안팎에 머물고 있다. 일반적으로 IPO를 통한 자금회수 기간이 M&A를 통한 기간보다 긴 것으로 알려져 있는바,[13] M&A가 IPO보다 훨씬 낮은 수준에서 이루어지고 있다는 점은 그만큼 투자자들의 투자 및 재투자의 순환주기가 길어짐을 의미한다. 이는 창업·벤처기업에 대한 투자 활성화에 있어 장애요소로 작용할 것이다.

13) 창업·벤처기업의 투자자금회수단계를 구분하면 IPO는 최종회수단계로, 우리나라의 경우 창업부터 코스닥 상장까지 평균 14년 이상이 소요(OECD(2014) p. 16)되고 있다. 그러나 M&A는 중간회수단계로 IPO 이전 단계에서 공개매각하는 것이므로 회수기간이 이보다 더 단축된다.

[그림 9] 국내 개인 엔젤투자 추이

(단위: 명, 억원)



출처: 임길환 · 정유훈(2014) 재인용(원자료: 김홍기, 「창업촉진을 위한 엔젤투자 발전방안 연구보고서」, 한국엔젤투자협회, 2012)

〈표 2〉 업력별 신규투자 추이

(단위: 억원, %)

연도	신규 투자규모	초기(~3년) 비중		중기(3~7년) 비중		후기(7년~) 비중	
		벤처 캐피탈	모태펀드	벤처 캐피탈	모태펀드	벤처 캐피탈	모태펀드
2003	6,306	39.0	–	52.0	–	9.0	–
2004	6,044	32.1	33.4	55.3	30.9	12.6	35.7
2005	7,573	26.0	29.9	55.0	46.6	19.0	23.5
2006	7,333	30.3	26.5	50.8	51.8	18.9	21.7
2007	9,917	36.8	33.2	38.0	36.6	25.2	30.2
2008	7,247	40.1	38.5	35.2	31.0	24.7	30.5
2009	8,671	28.6	27.8	30.0	25.6	41.4	46.6
2010	10,910	29.3	28.8	26.6	24.5	44.1	46.7
2011	12,608	29.6	26.7	26.1	25.7	44.3	47.6
2012	12,333	30.0	30.0	25.4	22.9	44.6	47.1

출처: 임길환 · 정유훈(2014) 재인용(원자료: 한국벤처캐피탈협회, 「2013 KVCA Yearbook」, 2013)

창업·벤처기업 투자자금의 중요한 원천인 엔젤투자[14]와 모태펀드,[15] 벤처캐피탈의 추이를 살펴보면, 특히 창업 초기단계의 투자가 원활하지 않음을 알 수 있다. 창업 초기단계 투자를 그 목적으로 하는 엔젤투자는 투자자 수나 금액규모에서 모두 크게 위축되었다. 벤처투자 및 모태펀드의 규모는 대체로 증가하고 있으나 가장 자금이 시급한 초기단계 기업들에 대한 투자 비중이 30% 내외에 머물고 있어 창업·벤처기업 육성을 위해서는 초기단계의 투자기반을 확충할 필요가 있다. 이는 창업 초기단계의 M&A 시장이 매우 협소한 것과 맥락을 같이 하는 것이다.

창업 초기단계 투자가 열악한 상황인 것과 비교하면 상대적으로 창업 중·후기단계의 투자는 성장세를 보이고 있다. 〈표 2〉에서 확인되듯, 증가하는 벤처캐피탈 및 모태펀드의 신규투자 중 70%가 중·후기단계의 투자에 집중되어 있다. 또한, 벤처캐피탈은 투자 누계액 기준으로 2006년 2조원 수준으로 저점을 기록한 이후 꾸준한 증가세를 유지하여 2013년에는 4.5조원에 육박하고 있다.[16] 창업기업들을 대상으로 하는 M&A 수요측면의 한 축인 벤처캐피탈은 성장세를 보인다 할 수 있다.

14) 엔젤투자란 아이디어와 기술력은 있으나 자금이 부족한 예비창업자 및 창업 초기단계 기업에 투자하고 경영자문도 하면서 성공적으로 성장시킨 후 투자 이익을 회수하는 개인 투자를 의미한다. 개인 단독이나 자금력이 있는 개인들이 모여서 투자클럽을 결성하여 새로 창업하는 회사에 대해 미래의 가능성을 보고 자신의 책임하에 진행하는 직접 투자이다.
(한국엔젤투자협회(http://home.kban.or.kr/assoc/intrcn/aboutUs) 인용)

15) 모태펀드(fund-of-funds)의 원래 의미는 기업에 직접 투자하기보다는 개별펀드에 출자하여 직접적인 투자위험을 감소시키면서 수익을 목적으로 운영하는 펀드이다. 특히, 본문의 모태펀드는 한국모태펀드로 중소기업청 주도로 만들어 한국벤처투자가 관리운영 중인 펀드를 뜻한다. 한국모태펀드는 2005년 4월 「벤처기업육성에관한특별법」에 근거해 만들어졌으며, 2009년까지 '중소기업진흥 및 산업기반기금(중산기금)' 6,000억원, 정부재정 4,000억원 총 1조원 규모의 펀드가 조성되어 2035년까지 30년간 운용될 계획이다. 투자대상은 창업투자조합, 한국벤처투자조합, 기업구조조정조합, 사모투자전문회사 등이다.
(네이버 지식백과 용어해설 인용)

16) OECD(2014), p. 17 '그림 8'

> “창업 · 벤처기업에 대한 M&A 시장의 진정한 문제는 투자 쪽이라기보다는 기업들이 이 시장을 거의 활용하지 않는다는 데에 있다.”

하지만, 창업 · 벤처기업에 대한 M&A 시장의 진정한 문제는 투자 쪽이라기보다는 기업들이 이 시장을 거의 활용하지 않는다는 데에 있다. 〈표 3〉에서 보면, 중소기업은 정부의 정책금융과 은행 등의 일반금융을 통한 융자를 통해 압도적인 비중으로 자금을 조달하고 있음을 알 수 있다. ‘채권 및 주식’ 그리고 벤처투자는 각각 1% 내외의 비중에 머무르고 있다. 이러한 행태는 2013년 실시한 벤처기업협회의 표본조사에 의해서도 다시 한 번 확인되었다. 김영수 外(2013)에 따르면, 벤처기업들의 신규자금 조달방식은 2012년 기준으로 정부정책 지원금(53.3%), 은행 등 일반금융(17.4%), 캐피탈 및 엔젤투자(0.8%), 회사채 발행(0.3%), IPO(0.2%)의 순이었다. 게다가 정부정책 지원금과 일반금융의 비중은 전년 대비 6.4%p 증가하여 융자를 기반으로 하는 자금조달행태가 더 확대된 양상이다.

〈표 3〉 중소기업 자금조달원별 비중 추이

(단위: %)

연도	은행	비은행	채권·주식	벤처투자	정부보증	다른 정부	총계
2004	61.1	22.7	0.6	1.2	13.6	0.8	100.0
2006	64.0	22.7	0.8	0.8	11.0	0.7	100.0
2008	68.0	21.0	0.8	0.7	8.9	0.6	100.0
2009	64.7	21.0	1.0	0.7	11.7	1.0	100.0
2010	64.5	20.7	0.7	0.8	12.3	1.1	100.0
2011	67.8	17.2	0.5	0.9	12.3	1.4	100.0

주: 정부보증은 은행 대출에 제공되는 것으로 가정함. 정부기관 대출의 일부는 은행 및 비은행 대출로 보고됨.
출처: OECD(2014) 재인용(원자료: Sohn & Kim(2013))

게다가, 같은 조사에서 벤처기업 중 엔젤투자자로부터 투자를 받은 경험이 있는 기업은 불과 1.9%뿐인 것으로 나타났다. 벤처기업 중 벤처캐피탈 투자를 받은 업체가 3.5%, 투자유치를 진행 중인 업체가 0.4%에 그치고 있다. 투자유치에 실패한 기업은 0.1%(투자유치를 시도한 업체 중에서는 2.5%의 비중)에 불과하다는 점에서 벤처캐피탈의 투자를 받는 것이 어려운 구조라고 말할 수도 없다. 그럼에도 불구하고, 벤처기업의 경영 애로사항을 묻는 문항에는 ‘자금조달 · 운용 등 자금관리가 어렵다’라는 응답이 75.4%로 가장 높았다는 점은 아이러니하다 하겠다. 경영진들이 자금조달방식으로 투자자금 유치를 거의 배제하고 있음을 알 수 있는 대목이다.

이러한 현상에 대한 한 해석으로, 기업가들이 투자자들의 경영권 간섭 없이 자신의 의도대로 경영하고자 하는 욕구가 크다고 볼 수 있다. 대한상공회의소의 조사에 따르면, 국내 창업 · 벤처기업들은 IPO에 대해서는 비교적 우호적이나 M&A에 대해서는 다소 부정적인 시각을 보이는 것으로 파악되었다.[17] 경영권을

17) KB금융지주경영연구소(2015) 재인용. 대한상공회의소의 ‘벤처기업 경영실태와 정책과제 조사’에서 기업규모 확대와 투자금 선순환을 위해 IPO가 필요하다는 의견(62.9%)이 비상장을 선호(37.1%)하는 경우보다 많았으며, M&A를 제의받았을 경우에는 자체성장을 선택하겠다는 의견(51.7%)이 M&A를 검토해 보겠다는 의견(48.3%)보다 높았다.

넘기는 것보다 자체성장을 선호한다는 점이 창업기업가들이 경영권을 침해받는 것을 꺼린다는 해석과 일맥상통하고 있다. 종합하건대, 창업 초기단계의 투자자금 회수 수단으로서의 M&A는 시장의 규모가 매우 협소하고, 공급(창업 기업가)이 수요(중간단계 이후에 대한 벤처 투자, 자금력이 있는 기업 등 전략적 투자자)에 상당히 못 미치는 초과수요 시장으로 판단된다.

나. 기업 경영혁신의 수단

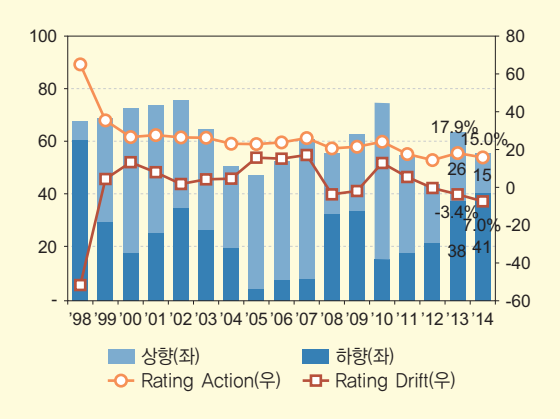
경영혁신의 과정에서 발생하는 M&A는 기업 구조조정이나 기존 기업 간 전략적 제휴의 목적으로 이루어진다. 2014년에 이루어진 M&A 사례에서 예를 들자면, 한화의 삼성 계열사(삼성토탈, 삼성종합화학, 삼성테크윈, 삼성탈레스) 인수는 전자에 해당한다고 볼 수 있으며, 다음과 카카오톡의 합병은 후자에 해당한다고 볼 수 있다. 사례에서 쉽게 확인할 수 있듯, 구조조정이나 전략적 제휴를 목적으로 하는 M&A는 거래 금액이 상당히 큰 경우가 흔하다. 창업·벤처기업의 초기자금 회수의 목적에서 이루어지는 M&A는 그 대상이 되는 기업규모가 크지 않기에 건당 거래 금액이 작을 수밖에 없다. 그러나 구조조정이나 전략적 제휴는 대기업이 그 대상이 되는 경우가 많기에 건당 거래 금액이 상당히 높을 수 있다. 따라서 이 경우에는 거액의 거래에 참여할 수 있는 자금력을 갖춘 인수자를 찾는 것이 어려울 수 있다. 참여가능한 집단이 대규모 사모투자전문회사(PEF; Private Equity Fund)나 사업확장에 관심을 가지는 또 다른 대기업군 정도로 제한되기 때문이다.

국가경제 차원에서 전략적 제휴를 통한 사업다각화 내지 신규시장 진입의 수요는 정량적으로 나타내기 매우 어려운 내용이다. 국가 전체의 기업구조조정 수요에 대한 직접적인 정량적 자료 역시 찾을 수 없다. 그렇지만 기업들 중 구조조정이 필요한 업체가 어느 정도 되는지는 대용자료(proxy)를 통해 대략적으로 미루어 짐작할 수 있다. 빈기범 外(2008)에서는 기업 부실화 규모를 분석하면서 부실화의 지표로 2개년 연속 음(–)의 영업이익을 기록한 업체, 자본잠식 업체, 부채비율이 과도한 업체, 기업어음이 투기등급인 업체, 유동자산이 단기차입금에 못 미치는 업체, 매출액 대비 금융비용의 부담이 과도한 업체 등의 다양한 부실 판단 기준을 세운 뒤 이 중 몇 개 이상의 기준에 충족되는지를 조사한 바 있다. 본고에서는 일차적인 재무 수치보다는 기업의 전체적인 영업상황을 종합하여 나타내는 기업신용등급의 변화를 통해 경제 전반에 기업구조조정의 수요가 어떻게 변하고 있는지 유추한다.

“
경영혁신의 과정에서 발생하는
M&A는 기업 구조조정이나 기존 기업 간
전략적 제휴의 목적으로 이루어진다.
2014년에 이루어진 M&A 사례에서
예를 들자면, 한화의 삼성 계열사 인수는
전자에 해당한다고 볼 수 있으며,
다음과 카카오톡의 합병은
후자에 해당한다고 볼 수 있다.
”

[그림 10] 한국신용평가의 연도별 등급변동 추이

(단위: 개수, %)

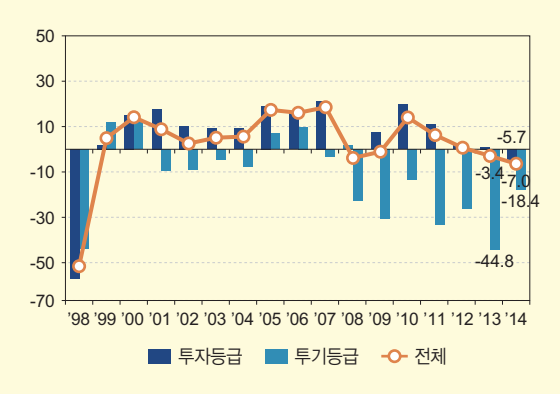


주: 1. Rating Action은 등급변동비율을 뜻하며, 기중(期中) 등급조정 수를 기초 유효등급수로 나눈 것임
2. Rating Drift는 등급변동성향을 뜻하며, 등급 상향 건수와 하향 건수의 차이를 총유효등급 보유업체 수로 나눈 것임

출처: 한국신용평가(2015)

[그림 11] 연도별 투자/투기등급 Rating Drift 추이

(단위: %)



출처: 한국신용평가(2015)

[그림 10]은 한국신용평가에서 보유하고 있는 유효등급의 전반적인 변동 흐름을 보여주고 있다.[18] 2010년 이후 등급이 상향되는 업체 수는 감소하고 등급이 하향되는 업체 수는 증가하고 있다. 이에 따라, 등급변동성향(rating drift)도 2010년부터 하락추세를 보이며 특히 2013년부터는 음수값으로 전환되어 등급이 올라가는 업체 수보다 내려가는 업체 수가 더 많음을 확인할 수 있다. [그림 11]에서 등급변동성향을 투자등급 기업과 투기등급 기업으로 구분지어 보여주고 있다. 해당 지표의 하락추세는 투기등급보다는 투자등급이 주도하는 것을 알 수 있으며, 투기등급에서도 동 지표가 −30% 내외의 음수값으로 상당히 높음을 볼 때 투기등급 기업의 부실화 진행이 확대됨을 알 수 있다.

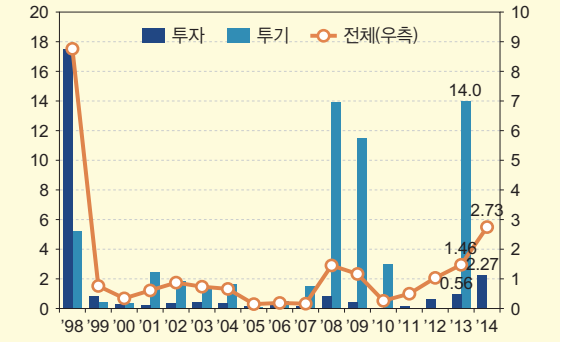
[그림 12]는 연초 대비 연말에 유효등급이 상향한 업체와 하향한 업체들의 비율을 보이고 있다. 2013·14년도 Down/Up ratio를 볼 때, 투기등급에서 이와 같은 급등세를 보인 것은 2008·9년의 금융위기 시기뿐이라는 점과 투자등급에서는 1998년 외환위기 이후 가장 높은 수준이라는 것은 눈여겨볼 사항이다. 또한, 2014년의 상향비율은 1998년 수준보다도 더 낮은 수준이며, 하향비율은 2002년의 카드사태, 2008년의 금융위기 당시와 유사한 수준이라는 점에서 기업의 경영여건이 경제 전반적으로 녹록치 않은 상황임을 확인할 수 있다. 신용등급의 변화양상을 보았을 때, 2010년부터 최근까지의 기업 영업실적과 전망은 악화되고 있다고 평할 수 있다. 따라서 기업구조조정 등을 통한 경영혁신의 수요도 증가하는 상황이라고 유추할 수 있다.[19]

18) 한국신용평가의 보유 유효등급에 대한 자료이기 때문에 국내 기업 유효등급에 대한 전수조사자료는 아니다. 그렇지만, 한국신용평가가 국내 3대 대표 신용평가회사로 국내 유효 신용등급의 3분의 2가량을 보유하고 있어 대표성을 가진다고 할 수 있겠다.

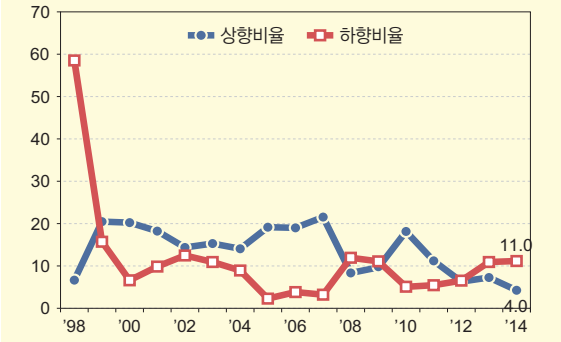
19) M&A 시장으로 볼 때는 M&A의 공급이 증가할 수 있는 여건이다.

[그림 12] 연도별 Down/Up Ratio(좌) 및 상·하향비율(우) 추이

(단위: 배)



(단위: %)

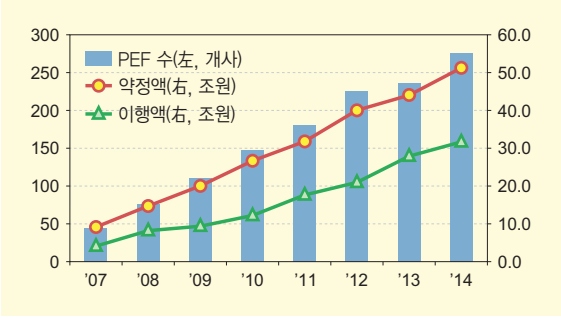


주: 1. Down/Up Ratio는 연초등급 대비 연말등급의 하향 건수와 상향 건수의 배율을 의미함
2. 상향비율은 연초 유효등급 보유업체 중 연말등급이 상향된 업체의 비율을, 하향비율은 연초 유효등급 보유업체 중 연말등급이 하향된 업체의 비율을 말함
출처: 한국신용평가(2015)

상술한 바와 같이, 경영혁신을 위한 수단으로의 M&A에서 주된 수요자는 전략적인 목적으로 투자하려는 자금력이 되는 기업들과 사모투자전문회사들이다. 이 중, 전자는 그 수요량을 정량적으로 나타내는 지표를 찾기 곤란하다. 그래서 사모투자전문회사의 규모 추이를 통해 부분적으로 수요 측면을 살펴본다면 [그림 13]과 같다. 국내 연기금의 사모투자전문회사(PEF)로의 투자가 증가하면서 PEF는 매년 회사 수나 펀드 약정 및 이행금액에서 모두 꾸준한 성장세를 지속하고 있다. 구조조정의 압력이 높아지고 있는 기업여건을 고려할 때 이 분야 M&A는 향후에도 확대될 가능성이 높다. 다만, 국내 PEF는 기업인수(buyout)가 가능한 전문인력이 부족하여 전략적 투자[20]비중이 지난 10년간 25.7%에 머물렀다.[21] 재무적 투자[22]에 주력하는 국내 PEF의 실정을 감안할 때, 기업구조조정 M&A가 급격히 증가하기는 쉽지 않은 여건이다. 또, PEF의 평균 펀드 운용기간은 5~6년으로 지금이 초창기 PEF들이 펀드해산을 하는 시기이다. 따라서 초창기 PEF의 출구전략성과에 따라 지금까지의 성장세가 앞으로도 당분간 이어질지 결정되는 시점이라 할 수 있다.

[그림 13] 사모투자전문회사(PEF) 규모 추이

(단위: 개사, 조원)



출처: 금융감독원

20) 최대주주로서 경영일선에 주도적으로 참여해 기업가치를 제고하는 역할을 수행하는 투자방식
21) 금융감독원(2015)
22) 최대주주의 부족한 자금을 지원하고 최대주주의 경영을 감독하여 기업가치를 높이는 투자방식

> 창업 · 벤처기업의 M&A 시장은 공급이 상대적으로 부족한 초과수요의 시장으로 판단되는바, 이러한 시장을 활성화하기 위해서는 수요 측면보다는 공급측면을 부양하는 제도적인 지원이 효과적일 것이다.

Ⅳ. 정책적 함의

1. 창업 초기단계의 기업 대상 M&A

제3장의 내용을 토대로 할 때, M&A의 활성화를 지원하는 방안은 시장을 특성별로 분류하여 각각의 필요에 맞게 접근해야 할 필요가 있다. 시장의 공급자 측면에서 보면, 창업·벤처기업의 초기 투자금 회수를 위한 목적과 대기업 계열사 등 기존 기업의 구조조정을 통한 기업쇄신을 위한 목적으로 M&A 시장을 크게 나눌 수 있다. 전자의 경우 공급이 상대적으로 부족한 초과수요의 시장으로 판단되는바, 이러한 시장을 활성화하기 위해서는 수요 측면보다는 공급측면을 부양하는 제도적인 지원이 효과적일 것이다.

정보 공개와 합리적 가격 선정(pricing)을 위한 지원 필요

공급 부족의 가장 큰 원인은 창업·벤처기업가들이 벤처투자자금을 자금조달원으로 거의 활용하지 않고, M&A를 통한 투자금 회수를 좀처럼 하려 하지 않기 때문으로 보인다. 이를 해결하기 위해서는 M&A 시장의 정보가 잘 공유될 수 있는 중개기관 시스템을 구축하는 노력이 주요할 것으로 판단된다. 기업가들이 M&A 거래에 대한 올바른 인식을 가질 수 있도록 M&A 시장을 적극적으로 홍보하고 M&A와 관련된 정보를 최대한 공개하여 중소기업들이 쉽게 자료에 접근하고 이용할 수 있도록 도와주어야 할 것이다. 현재 중소기업진흥공단에서 운영하고 있는 M&A 거래정보망의 서비스를 한층 강화하여 시장의 수요자와 공급자 모두 정보의 부족으로 인한 잘못된 의사결정을 최소화할 수 있도록 지원해줄 필요가 있다. 같은 맥락에서 기업가치를 객관적으로 평가할 수 있는 시스템 구축을 위한 지원도 중요하다. 창업·벤처기업의 가치를 객관적으로 측정할 수 있는 방법론과 데이터베이스가 구축된다면, M&A 거래가격을 결정하는 과정에서 합리적 가격을 제시하여 거래당사자들의 마찰을 줄이고 거래가 성사될 가능성을 높여줄 것이다.

정부 지원 방식의 Portfolio에 변화를 주어야

창업·벤처기업의 자금조달과정에 대한 정부의 지원 방법도 조정할 필요가 있다. 지금까지 정부는 창업·벤처기업들을 위해 직접 자금을 대여해 주거나, 보증기금을 통해 신용을 보강하여 금융권 대출을 받을 수 있도록 지원해 주는 방식을 주로 사용하여 왔다. 하지만 향후에는 기업이 대출보다 투자받는 쪽을 적극적으로 고려할 수 있도록 금융환경에 변화를 줄 필요가 있다. 현행 제도에서는 대출이 벤처투자자금보다 조달되기까지 훨씬 짧은 시간이 소요된다. 기업가 입장에서는 자금을 빠른 시간 안에 확보할수록 생산·거래 등을 계획대로 수월하게 진행하는 데에 도움이 되기 때문에 소요시간이 짧은 조달방식을 선호할 수밖에 없다. 그러한 점을 감안한다면 투자유치에 필요한 시간이 단축될 수 있도록 절차적 측면에서도 구조 개선이 필요하다. 또한, 경영자문 내지 재무·법무·세무·기술 등의 전문분야에 대한 자문은 정보와 경험이 부족한 창업단계의 기업가들에게 매우 요긴한 부분이다. 따라서 벤처캐피탈이 전문성과 지원기능을 강화하여 이러한 전문분야에 대한 자문서비스를 적극적으로 제공해 준다면 기업의 투자유치에 동기를 부

여하는 효과적인 방법이 될 것이다. 대출과 비교할 때 투자받는 것이 경쟁력이 없다면 기업가들을 벤처투자 쪽으로 유인할 수 없기 때문이다.

그리고 벤처투자에 대한 지원 비중을 확대하고, 대신 대출을 통한 정부지원의 비중을 줄이는 쪽으로 정부지원 방향을 조정하는 것도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 벤처투자에 대한 지원을 확대하기 위해 추가로 정부지출을 늘리는 것은 지나치게 정부의 재정부담을 높일 수 있고, 대출지원이 지금처럼 확실한 조달방식으로 자리잡은 상태에서는 벤처투자 지원을 확대해도 큰 효과를 거두기 어렵기 때문이다. 정부지원을 추가 확대하는 것보다는 기존의 정책금융에 투입된 자금 일부를 벤처투자 쪽으로 전용하는 편이 바람직할 것으로 판단된다. 정부지출 확대의 부담을 막고, 지출 내용 면에서도 대출지원으로의 지나친 쏠림현상을 완화할 수 있기 때문이다. OECD(2013)에 따르면, 우리나라는 GDP 대비 정부보증을 통한 대출형식의 정책금융 비중이 세계적으로 가장 높은 수준이다. 또한, OECD(2014)는 우리나라에 대해 과도한 정부 지원이 중소기업의 구조조정을 지연시킬 수 있음을 경고하고 있다. 공공부문의 지원을 받은 중소기업과 그렇지 못한 중소기업을 비교하여, 공공부문의 지원이 기업의 이익과 매출로 이어지지 못하는 결과가 나온 연구도 소개하고 있다. 유망한 중소기업의 자금조달을 제약하는 시장 실패가 발생할 경우, 정부가 개입하여 이를 해소하는 것은 바람직하다 할 수 있다. 그러나 대출 위주의 정부지원은 시장의 실패를 개선하는 방향이 아니라 시장원리에 의해 마땅히 도태되어야 할 기업들마저 시장에서 퇴출되지 않도록 붙잡아주는 또 다른 비효율을 낳을 수 있음을 유념해야 할 것이다.[23)]

> “세제지원은 창업 · 벤처기업들이 투자자금을 적극적으로 이용할 수 있도록 인센티브를 주는 방향이 보다 효과적일 것으로 예상된다.”

세제지원은 창업기업들의 투자금 유치를 유도하는 방향으로

이와 관련하여, 세제지원도 창업 · 벤처기업들이 투자자금을 적극적으로 이용할 수 있도록 인센티브를 주는 방향이 보다 효과적일 것으로 예상된다. 기존의 창업 · 벤처기업의 세제지원은 창업중소기업의 경영안정에 도움을 주는 세금감면 정책이나 벤처투자자들의 투자 활성화를 돕는 제도가 주류를 이루었다. 이러한 제도들도 유효하겠으나, 창업기업들이 벤처투자자금을 거의 이용하지 않는 현 상황에서는 벤처투자자금이 아무리 충분히 확보되어도 그 자금을 활용할 투자처를 찾을 수 없어 자금이 순환하지 못하게 된다. 따라서 창업 · 벤처기업들이 벤처투자자금을 이용할 경우, 경영안정을 위한 세제지원이나 시설투자 및 R&D에 대한 세제지원을 추가로 받을 수 있도록 하는 등의 방법을 검토해 볼 필요가 있다. 요컨대, 세제 인센티브의 방향이 창업기업가들이 벤처투자자금을 활용하도록 유도하는 쪽이어야 하겠다.

참고로, 우리나라는 2015년 「조세특례제한법」을 개정하면서 엔젤투자에 대한 소득공제 규모를 확대하

23) 자유경쟁시장은 경영방식에 문제가 있는 기업은 시간이 지남에 따라 경쟁과정에서 자연스레 도태되는 시스템이다. 기업가들의 경영방식에 문제가 있을 때는 정부지원이 오히려 시장에서 퇴출되는 시기를 지체시키는 비효율을 가져올 수 있다. 이러한 경우, 대출방식은 기업경영에 대해 간섭할 수 있는 면이 매우 제한적이지만, 벤처투자는 경영권 간섭이 가능하기 때문에 문제가 되는 경영방식을 바로 잡아줄 수 있어 정부간섭에 의한 비효율을 최소화할 수 있다.

> "기업구조조정 등의 경영쇄신을 위한 M&A의 경우, 인위적으로 M&A 시장을 부양하려는 조치는 지금의 시장 흐름에서는 부적절할 것으로 보인다."

였다.[24] 상술한 내용에 비추어 볼 때, 이러한 세제지원은 엔젤투자자들을 모집하는 데에는 실효가 있겠으나, M&A 시장을 활성화시킬 수 있을지는 다소 의문이 든다. 이 제도로 M&A 시장이 활성화되려면, 창업기업들이 확대된 투자자금을 적극적으로 활용해야 하기 때문이다. 오히려, 투자자들이 엔젤투자의 고위험 고수익 특성은 제대로 인지하지 못하고 단지 절세수단으로서의 유용함만을 바라보고 투자할 경우, 자칫 예상치 못한 투자손실을 입을 수도 있다.

마지막으로, 직접적으로 M&A 시장을 위한 것은 아니지만, 코넥스(KONEX; Korea New Exchange)[25] 시장을 잘 정비하여 초기 투자자들이 자금회수할 수 있는 기회를 확대시켜주는 것은 M&A 활성화 못지않게 창업·벤처투자 환경을 위해 필요하다. 궁극적으로, M&A 시장 활성화가 우리 경제의 창업·벤처투자 환경 조성을 통한 창업기업의 육성에 그 목적이 있다고 본다면 코넥스의 안착 역시 필요하다고 본다.

2. 기업구조조정 등을 위한 M&A

기업구조조정 등의 경영쇄신을 위한 M&A의 경우, 시장여건상 커다란 지원 이슈가 없다고 판단된다. 앞장에서 밝힌 대로, 시장의 공급 측에서는 경영실적 내지 영업환경이 악화되면서 구조조정의 필요성이 대두되고 있다. 정부가 구조조정을 주도하지 않아도 기업이 시장의 원리에서 살아남기 위해서 자발적으로 구조조정을 도모할 만한 상황이다. 시장의 수요 측에서도 주요 수요자 중 하나인 PEF 산업이 꾸준히 성장하고 있어 수요가 시장 자생적으로 확대되고 있다. 인위적으로 M&A 시장을 부양하려는 조치는 지금의 시장 흐름에서는 부적절할 것으로 보인다. 오히려 이러한 시장 에서는 시장에 대한 직접적인 개입보다 제도 환경을 정비하는 측면에서 정부가 할 일을 모색하는 것이 바람직해 보인다.

PEF 산업이 성장할 수 있는 환경 조성

우선, PEF 산업이 안정적으로 성장할 수 있는 환경을 조성해야 한다.[26] 비록 국내 PEF 산업이 확대되고는 있으나, 아직 PEF가 전략적 투자보다는 재무적 투자로 지나치게 집중되어 있다. 기업구조조정 M&A 건에 적극적으로 뛰어들 만한 인적 자본을 충분히 확보하고 있지 못하다. 이것은 해당 분야의 경험이 축적되어야 해결되는 문제이기에 어느 정도 시간이 필요한 문제라고 볼 수 있다. 이에 대해 정부는 실질적으로 투자가 아닌 대출적 성격이 짙은 옵션부 투자에 대한 감독을 지속 강화하여 PEF가 원래의 설립취지에 맞는 투자에 집중할 수 있도록 유도해야 한다. 또, 주요 투자자(LP; Limited Partner)로서의 연기금의 역할을 보다 확대하는 방안도 검토할 수 있겠다.

M&A 거래의 절차를 간소화하도록 제도 정비

다음으로, M&A 절차를 간소화하는 방향으로 제

24) 1,500만원 이하: 100%, 1,500만원 초과 5,000만원 이하: 50%, 5,000만원 초과: 30% 소득공제함(「조세특례제한법」 제16조 제1항, 2014.12.23. 개정)
25) 코스닥시장 상장 요건을 충족시키지 못하는 벤처기업과 중소기업이 상장할 수 있도록 2013년 7월 1일부터 개장한 중소기업 전용 주식시장. (네이버 지식백과 시사상식사전(박문각) 인용)
26) 해당 단락의 내용은 박용린·천창민·안유미(2012)를 일부 참조하였다.

도를 정비하는 것이 효과적일 것이다. 공급과 수요 양 방향에서 거래를 원하는 상황이라면 거래의 절차를 간소화하여 신속하게 M&A를 진행할 수 있도록 돕는 것이 시장 활성화를 위한 적절한 조치로 보인다. 이러한 점에서, 서론에서도 언급하였던 정부의 「사업재편 지원특별법」 제정 움직임은 나름대로 시의적절하다고 생각된다. 그러나 이 특별법의 방향이 금융이나 세제 측면에서 드라마틱한 지원으로 이어지는 것은 지나친 것이 아닌가 한다. 최소한 지금의 기업구조조정을 위한 M&A 시장은 시장의 실패영역이 아니라고 판단되기 때문이다.[27)]

지나친 세제지원은 신중해야

현 상황에서의 과도한 세제지원은 실효성에서 몇 가지 의구심이 든다. 첫째로, 경제적 실질을 보면 M&A 시장에서 공급자와 수요자에게 과세하는 부문은 양도소득세, 양도손익에 대한 법인세, 부당행위계산부인 및 증여세 등 대부분 거래의 결과물로 발생한 이익에 대한 것이다. 즉, 거래가격에 영향을 미치는 것들이 아니다. 물론, 증권거래세나 취득세, 부가가치세 등의 경우는 가격에 포함된다고 볼 수 있다. 그러나 대부분의 적격요건을 갖춘 M&A 거래에서는 이러한 세금에 대해서는 면제혜택을 이미 주고 있다. M&A 거래가 성사되는 데에 있어 가장 중요한 부분은 거래가격 설정(pricing)의 문제인데 세금이 그 부분에 관여될 여지는 매우 제한적이다.

둘째, 현재와 같은 상대적으로 양호한 시장 수급

> “현재와 같은 상대적으로 양호한 시장 수급여건에서 높은 수준의 세제지원정책을 펼치게 되면, 향후 시장 수급이 악화될 경우 사용할 수 있는 마땅한 세제지원책이 부족하게 된다.”

여건에서 높은 수준의 세제지원정책을 펼치게 되면, 향후 시장 수급이 악화될 경우 사용할 수 있는 마땅한 세제지원책이 부족하게 된다. 지금의 시장 여건이라면 세제지원 여부와 상관없이 M&A 거래가 활성화될 가능성이 높다고 예상된다. 이러한 때에 강력한 세제지원이라는 정책적 카드가 얼마나 추가적인 효과를 가져올지 의문이다. 고강도의 세제지원책은 시장의 수급이 악화되어 상당한 침체에 빠져있을 경우를 위해 남겨둘 필요가 있다.

참고로, 우리나라는 2010년 7월부터 적용된 개정세법에서 M&A 세제를 대폭 개편한 바 있다. 그러나 2010년 이후 M&A 거래 건수는 오히려 2010년 이하의 수준에 머물러 있다([그림 4, 6] 참조). 일본의 경우도 2010년도에 M&A 세제의 개정이 있었으나 거래건수는 2011년부터 2013년까지 3년간 연평균 1.2% 증가하는 수준에 머물렀다.[28) 29)]

세제를 보다 명확하게 규정하고, 세제혜택에 있어 형평성을 높이기 위한 세제개편은 끊임없이 지속되어야 한다.[30)] 시장 참가자(market player)들 자체가 시

27) 이와 관련하여, 김철중(2013)의 의견은 상당히 타당하다고 판단된다. “최근 정부를 비롯하여 M&A 활성화를 위해 다양한 정책들을 발표하고 있다. ‘창업-회수-재창업’의 선순환을 위한 세제혜택을 위한 법안을 마련, 중소기업 대주주의 양도세 및 인수기업의 법인세 감면, 중견기업이 된 후 대기업군에의 편입까지의 기간을 단축시킨 경우 소급해서 법인세를 환급해주는 등 다양한 방면에서의 제도개선 움직임이 한창이다. 그러나 이러한 제도개선이 각 기관들의 실적을 위해 우후죽순으로 진행된다면, 장기적인 M&A 활성화에는 큰 저해요인이 될 것이다. M&A는 흔히 종합예술이라고 한다. 정부는 글로벌적인 시각에서의 M&A 활성화 방안의 큰 틀을 제시하고, 세부사항에 대해서는 민간주도의 자유로운 시장을 형성할 수 있도록 지원할 필요가 있다(김철중(2013) pp. 65~66).

28) 일본은 2010년 10월부터 100% 완전지배 관계에서의 그룹법인세제가 도입·시행되었다. 세제개편을 통해, 이전까지 비적격합병, 비적격주식교환에 해당하여 과세이연이 불가능했던 자산에 대해서도 과세이연이 가능하게 되었다(김진수 外(2010)).

29) 거래 건수의 증가율은 [그림 6]의 일본 M&A 시장 거래 규모 자료를 계산한 값이다.

30) 예를 들어, 김수성(2015)에서 지적하고 있는 국내 및 외국계 PEF 간의 과세형평성과 같은 문제는 상시적으로 수정해 나가야 할 사안일 것이다.

장에 참여를 안 하는 경제여건이라면 소득세·법인세를 대폭 감면하여 거래 후 이익을 크게 만들어주는 것이 참가자들을 시장에 진입하게 하는 유인이 될 수도 있다. 그러나 현재 우리나라의 경제여건은 참가자들이 상당부분 이미 시장에 진입한 상태로 이해된다. 따라서 시장의 현 상황을 고려한다면, 추가적인 고강도의 세제혜택보다는 거래절차를 단순화시켜주는 것이 시장경제의 원리 아래 건전하게 M&A가 활성화되는 환경을 조성하는 보다 효과적인 조치로 판단된다.

〈참고문헌〉

금융감독원, 「국내 사모투자전문회사(PEF) 도입 10년간의 변화 및 평가」, 보도자료, 2015.3.11.

기획재정부, 「시사경제용어사전」, 2010.11.

_____, 「M&A 활성화 방안」 발표, 보도자료, 2014a (2014.3.6.).

_____, 「2015년 경제정책방향」, 보도자료, 2014b (2014.12.22.).

_____, 2015.3.11.(수)자, 매일경제 가판 「사업재편 M&A 세금 절반 축소」 제하 기사 관련, 보도해명자료, 2015.3.10.

김상길·이재우, 『M&A이론과 사례 –세무회계를 중심으로–』, 영화조세통람, 2007.

김수성, 「해외자금의 국내 PEF 동업기업 과세특례 적용에 대한 문제점 및 투자 활성화 방안」, 『세무와 회계연구』, 통권 제6호(제3권 제2호), pp. 5~57, 2014.

김영도·이시연, 『M&A 시장 활성화 방안』, 한국금융연구원, 2013.12.

김영수 外, 『2013년 벤처기업정밀실태조사』, 벤처기업협회, 2013.11.

김진수 外, 『주요국의 구조조정세제와 시사점』, 한국조세연구원, 2010.10.

김진수·이준규, 『기업인수·합병(M&A) 과세제도에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2006.12.

김철중, 「우리나라 M&A 현황 및 활성화 방안: 크로스보더를 통한 글로벌 기업화」, 『과학기술정책』, 제23권 제2호, pp. 53~69.

박용린·천창민·안유미, 『해외 선진 PEF의 운영현황과 시사점 –바이아웃(buyout)을 중심으로–』, 자본시장연구원, 2012.11.

빈기범 外, 『부실기업 구조조정 시장 분석 및 제도 개선 방안』, 한국증권연구원, 2008.12.

연합뉴스, 「작년 M&A 시장 87조원 규모로 급팽창… 사상 최대」, 2015.2.2.

임길환·정유훈, 『벤처·창업 지원 정책의 주요 쟁점과 개선과제』, 국회예산정책처, 2014.11.

한국신용평가, "KIS Rating Performance Analysis, 1998~2014," KIS Rating Performance, 2015.2.

KB금융지주경영연구소, 「벤처투자 선순환을 위한 세컨더리마켓(중간회수시장)의 역할」, 『KB 지식 비타민』, 15-16호, 2015.3.2.

OECD, *Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard Final Report*, 2013.4.

_____, 『OECD 한국경제보고서 개요』, 2014.6.

Sohn, S. and D. Kim, *Tasks for the Development of SME Financing*, Korea Institute of Finance, 2013.

Trautwein, F., "Merger Motives and Merger Prescriptions," *Strategic Management Journal*, Vol. 11, 1990, pp. 283~295.

〈웹주소〉

국가법령정보센터 http://www.law.go.kr
네이버 지식백과 http://terms.naver.com/
중소기업진흥공단 M&A 거래정보망
http://www.mna.go.kr/front/main/frontMain.do
한국엔젤투자협회 http://home.kban.or.kr/assoc/intrcn/aboutUs

정책연구

■ 고령화에 따른 주택시장 변화와 조세정책적 시사점
노영훈

■ 정책금융 재정지출 효율성 제고방안
이상엽 · 이창민

■ 교육재정 수요의 장기 전망 및 정책 방향
이상엽 · 안종석

■ 벤처산업 육성을 위한 조세지원제도 개편방안
김재진 · 홍범교

■ 정부개혁의 정책적 시사점
오영민 · 박노욱 · 원종학 · 하연섭 · 이혜영 · 조윤직

■ 상장공공기관 관리 및 운영체계에 대한 연구
박한준 · 허경선

고령화에 따른 주택시장 변화와 조세정책적 시사점: 베이비붐세대를 중심으로

노영훈 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

우리나라의 베이비붐세대는 한국전쟁 종전 후인 1955년부터 1963년까지의 높은 출생률을 보인 기간 중에 태어난 자들을 지칭한다. 한 경제 내에서 베이비붐세대라는 연령 코호트가 존재한다는 것은 일종의 인구구조학적 충격을 의미하는데, 2014년 올해로 만나이가 51~59세에 해당하여 전부 50대에 속하게 된 우리나라의 베이비붐세대는 이미 민간부문에서는 6~7년 전부터 부분적으로 퇴직이 시작되었고 단일화된 60세 정년제도하에서는 수년 내에 퇴직자가 큰 폭으로 발생할 예정이다.

주택수요의 기본적 단위인 가구 수를 인구 및 주택 수와 함께 5년 단위로 조사한 인구주택총조사 보고서를 보면, 우리나라는 1995년부터 2010년까지의 15년 기간 중 인구는 8.9%, 가구는 33.8%, 주택은 53.4% 증가한 것으로 관찰된다.[1] 동 기간 중 가구당 평균 인원의 감소(3.4명→2.7명)와 함께 가구당 주택 수의 증가가 동시에 진행된 결과이다. 2010년 이후 2035년까지의 미래기간 동안 인구는 출산율의 저하로 2030년 5,200만여 명으로 정점에 도달한 후 감소할 것으로 추계되었지만, 또 다른 가구변동요인인 혼인 · 이혼, 가구구성의 추이를 감안할 때 가구 수는 2035년 2,226만여 가구 이상으로 계속 증가할 것으로 추계되었다.[2] 이는 2010년의 1,736만가구보다 향후 25년간 500만가구가량 더 늘어나지만 가구증가율은 2011년 1.89%로 최고치에 달한 후 지속적으로 하락하여 0.39%로 낮아지며 평균 가구원 수도 2.71명에서 2.17명으로 줄어들 것으로 예상된 데 따른 것이다.

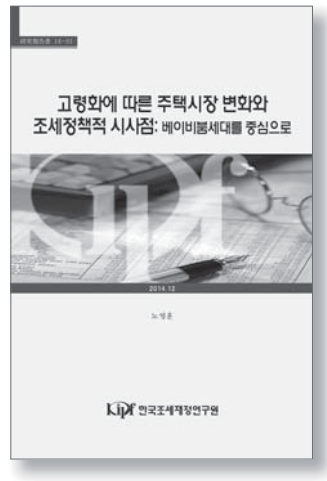
본 연구에서는 통계청 · 한국은행 · 금융감독원이 공동으로 매년 조사하여 발표하는 「가계금융조사」상의 미시원자료 표본가구들을 대상으로 가구주의 고령화에 따른 주택시장 변화 방향을 고찰하였다. 2010년부터 2013년까지 매년 9,000~10,000가구 정도의 횡단면자료를 사용하였지만 주된 결과는 2013년 수치를 위주로 보고하였다.

먼저 주택시장의 수요에 영향을 미치는 가구의 순자산, 경상소득, 그리고 인구구조적 변수들을

1) 통계청, 「2010 인구주택총조사 전수집계 결과(가구 · 주택부문)」, 보도자료, 2011.7.7, p.2, p.8, p.40에 제시된 표의 수치를 바탕으로 계산함
2) 통계청, 「장래가구추계: 2010~2035년」, 보도자료, 2012.4.26, pp. 1~3.

대상으로 연령대별 분포를 구한 결과, 가구주의 연령이 늘어날수록 경상소득 및 순자산이 증가하다가 경상소득은 50대 후반에서, 그리고 순자산은 은퇴를 목전에 둔 60대에서 정점에 달한 후 줄어드는 것으로 나타났다. 주택소유율과 자가점유율도 60대 전반부까지는 증가하여 각각 77%와 73%에 달한 후 10년간은 대체로 그 수준이 유지되다가 75세 이상이 되면 60% 초반대로 급락하는 패턴을 보이고 있다. 특히 가구주 연령이 높아질수록 주택소유율과 자가점유율 간 격차가 확대되다가 50대 후반부터 다시 줄어들어 75세 이후에는 동 연령대 가구주의 1.7%만이 괴리를 보여서 대부분 주택을 소유하고 있으면 소유하고 있는 그 주택에서 거주하고 있음을 보여준다. 즉, 주택은 타지에 소유하고 있으나 현 거주주택은 임차함으로써 주거서비스 소비와 주택자산 투자에 대한 의사결정을 분리하는 소유 · 점유 행태는 40대 전반 연령대의 가구주까지는 늘어나다가 40대 후반부터는 양자를 일치시키는 방향으로 행동하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

제3장에서는 Ioannides and Rosenthal(1994)의 모형을 기본틀로 하여 가구주 연령변수 대신 베이비붐세대 더미변수를 사용하여, '가구들이 4가지 주택소유 · 점유 유형을 선택하는 의사결정을 내리는 데 주택자산 투자(H_I)와 주거서비스 소비(H_C) 간의 차이가 주요 결정요인으로 작용하는지를 순차형 프로빗모형(ordered probit model)을 통해 검증하였다. 그 결과, 투자목적용 주택소유가 가장 적은 무주택소유 임차가구들에서는 그 차이가 음의 값을 갖고, 정반대의 극단에 있는 다주택소유 자가점유가구에서는 그 차이가 양의 값을 갖는 결과가 통계적으로 유의하게 나타났다. 더욱이 베이비붐세대의 경우 그러한 성향이 더욱 뚜렷하게 나타남을 확인할 수 있었다. 즉, 무주택소유 임차가구들은 주거서비스 소비수요가 주택자산 투자수요보다 높고 다주택소유 자가점유가구들은 그 반대로 주택자산 투자수요가 주거서비스 소비수요보다 높다는 결론이다. 이는 가구주의 소득이나 순자산이 변화함에 따라 주택소유 · 점유 선택을 변화시켜 나간다는 것을 보여준다. H_I와 H_C를 (한 주택에서) 일치시키기는 쉽지 않으므로 H_C는 거주주택에서 해결하고 H_I는 타지소유주택에서 해결하는 식으로 투자와 소비 의사결정을 분리하는 과정에서 다양한 주택소유 · 점유 행태가 관찰된다는 것이다.



B5변형/ 126면
2014. 12.

거주하고 있는 주택 외에도 타지에 주택을 소유하는지 여부를 설명하는 프로빗모형을 설정하여 인구구조변수(예: 가구크기, 연령 등) 및 소득이나 순자산 등 경제변수들로 추정한 결과, 가구주의 교육수준이 높을수록, 가구원 수가 적을수록, 가구주가 기혼자일수록 타지에 주택을 소유하려는 경향이 높은 것으로 나타났다. 또한 베이비붐세대 가

구주들은 특별히 더 타지에 주택을 소유하려는 경향이 큰 것으로 나타났다. 이들의 경제활동 핵심기간이었던 30~50세 연령대에 발생한 주택가격 상승기를 이용하여 주택자산 위주로 가계자산을 구성하였던 베이비붐세대의 경우 타 연령대 가구주들에 비해 투자적 목적의 주택구입이 활발하였고, 주거서비스 소비와 주택자산 투자에 관한 의사결정을 분리하여 타지주택소유 의사결정을 투자적 목적으로 내리는 가구주들이 많았을 것으로 추측할 수 있다.

2013년 가계금융조사 횡단면자료의 분석 결과, 전체 표본가구의 경우 60~64세 연령대에 이를 때까지는 가구주의 연령이 증가함에 따라 순자산이 증가하다가 60대 후반 들어 급락하는 것으로 나타나며, 순자산의 중윗값은 50대 후반 연령대에서 정점에 달한 후 하락하기 시작하여 70~74세 연령대에 속한 가구주들 중 하위 25%는 6천만원 미만의 순자산이 있는 반면 상위 25%는 3억원 이상의 순자산을 갖는 것으로 나타나는 양극화 현상이 75세 이상 연령대에서도 심각하게 나타난다는 특징을 보이고 있다. 베이비붐세대 연령 코호트의 시계열이 2개년에 불과하므로 확정적으로 단정하기는 곤란하나, 다주택소유 자가점유나 타지주택 임차 유형을 선호하는 가구의 비중이 높은 베이비붐세대들의 경우 고령화에 따라 순자산 및 경상소득이 줄어들어 투자목적의 주택구입 수요를 소비목적의 주거서비스 수요에 일치시키려는 행태가 진행될수록 주택을 처분하려는 동기는 강해질 것으로 예상할 수 있다. 다만 1주택소유 자가점유 상태까지 진행한 후 제4장에서 소개한 주택연금 가입을 통해 주택자기자본을 잔여생애기간 동안 소득흐름화할 수 있는 제도적 기반이 구축된다면 대규모의 주택매물이 출회되기보다는 1~2인 가구에 적합한 규모인 소형주택으로의 교체수요가 활발할 것으로 예상된다.

주거서비스 소비수요의 생애주기적 변화, 그리고 노후 생계비 마련을 위한 가계자산 중 주택자산 구성비중의 축소는 주택상대가격의 하락 및 주택가격 상승기대의 둔화를 의미하므로, 주택가격 급등기에 만들어진 수요억제적 차등과세제도를 정비할 필요가 높아진다. 베이비붐세대의 고령화 및 이에 따른 1~2인 가구 비중의 증가와 같은 인구구조적 충격은 저금리기조의 고착화와 주택가격 상승률 둔화라는 거시경제환경 변화와 맞물려 가구주의 주택소유 및 점유 의사결정에 영향을 미쳐 자가점유율 하락, 전세의 월세 전환이 가속화될 것으로 예측된다. 따라서, 1세대1주택을 기준으로 부동산 가격 급등기에 수요억제를 위해 마련된 양도소득세, 취득세, 종합부동산세 비과세 · 감면 조세정책을 (다주택자에게도 허용되는) 자가점유 기준으로 전환하고, 전세와 월세 간 차등임대소득과세를 축소하여야 할 것이다. KiPF

---

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 14-01 『고령화에 따른 주택시장 변화와 조세정책적 시사점』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

정책금융 재정지출 효율성 제고방안:
중소 · 벤처기업 지원을 중심으로

이상엽 / 한국조세재정연구원 연구위원
이창민 / 한양대학교 경영학과 조교수

Ⅰ. 요약

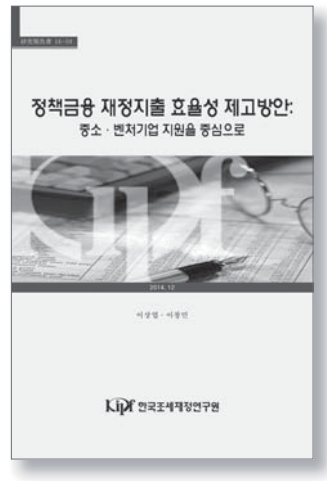
중소기업은 우리나라 경제의 근간으로 경제성장 및 고용 창출에 있어 그 역할이 강조되고 있다. 글로벌 금융위기 이후 고용 없는 성장이 지속되는 가운데 중소기업의 고용 창출 역할이 더욱 부각되고 있다. 한편 중소기업은 정보의 비대칭성 문제 등으로 인하여 담보나 신용이 부족한 경우 민간금융 시장에서 자금을 조달하는 데 어려움이 있다. 특히, 신생기업이나 혁신형 기업이 성공할 경우에 경제성장에 크게 기여할 수 있으나 신용리스크가 크기 때문에 민간금융을 통해 자금을 조달하는 것이 어렵다. 이에 따라 정부는 보증, 대출, 투자 등 다양한 형태로 중소기업을 위한 금융지원을 지속적으로 수행해 왔다. 중소기업의 창업과 성장을 지원하기 위한 정책금융의 필요성을 인식하면서도 정책금융의 실효성에 대한 의문, 정책금융의 규모가 지나치게 크고 운영의 효율성도 높지 않다는 지적 등 다양한 문제점이 제기되고 있다. 따라서 현행 중소기업 지원 정책금융의 문제점을 검토하고 재정지출의 효율성 제고라는 관점에서 정책금융의 개선방안을 모색해 볼 필요가 있다. 뿐만 아니라 중소기업이 창업해서 성공할 수 있도록 정책금융이 어떤 역할을 해야 하는지에 대해 검토할 필요가 있다.

본 연구는 먼저 현행 정책금융의 현황을 살펴보고, 전문가 인터뷰, 선행연구, 설문조사 자료를 이용한 정량적 분석 등을 통해 현행 정책금융을 평가하고 문제점을 정리하였다. 다음으로 해외 주요 국가들의 중소기업 지원을 위한 정책금융 및 민간금융 제도를 투자대상, 투자방식, 사후관리 측면에서 분석하였다. 마지막으로 현행 정책금융의 비효율적인 운영을 극복할 수 있는 정책 개선방안을 모색하였다.

전문가 인터뷰와 문헌연구 등을 통한 현행 중소기업 지원을 위한 정책금융의 문제점들은 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지원대상의 선별능력의 부족, 초기 유망기업에 대한 투자기회 발굴능력의 부족, 장기적인 안목 결여 등으로 인하여 정책금융의 자원이 비효율적으로 배분되고 있다는 점이다. 둘째, 투자 계약 방식의 다양성 부족, 자금 지원 이후 사후 관리 부실, 자금 회수 방법의 다양성 부족 등의 지배구조 측면의 문제점이다. 셋째, 정부의 지원 규모가 과도하다는 점과 정부부처 간 업

무 중복 문제이다. 넷째, 이미 정부의 금융지원은 충분히 많은데 수요자 쪽에서 정보가 부족하다는 점이다.

본 연구에서는 설문조사 자료를 이용한 실증분석을 통해 투자 방식, 지배구조 및 자금회수에 관한 여러 문제점들을 정량적으로 분석하였으며 그 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 우선 정책금융에 있어서 벤처투자의 형태로 지원을 받은 기업의 자산규모, 매출액, 고용이 대출보증 형태의 기업보다 모두 유의미하게 큰 것으로 나타났다. 이는 투자 형태의 지원이 규모가 큰 기업 위주, 영업이익이 많이 발생하는 기업에 집중되고 있다고 해석할 수 있으며, 반대로 투자형태의 지원이 훨씬 효과를 나타내고 있다고 볼 수도 있다. 둘 중 어느 쪽이든 문제인데 전자인 경우 정책금융이 비효율적으로 배분되고 있다는 것이고, 후자일 경우 투자형태의 지원이 효과가 좋음에도 불구하고 여전히 대출(보증) 중심의 정책금융이 문제일 수 있다. 매출액 성장률, 고용 성장률, 영업이익 성장률(2013년 기준) 측면에서 이러한 현상은 동일하게 나타났다. 최근 투자 또는 대출(보증)을 받은 이후 2013년까지 연평균 매출액, 고용, 영업이익 성장률을 살펴보면 투자를 받은 기업의 경우 각각 49%, 6%, 454%로 나타났다. 대출(보증)을 받은 기업의 경우 21%, 12%, 80%로 나타났으며, 고용을 제외하고는 투자를 받은 기업의 성장률이 유의미하게 높았다. 회귀분석을 통해서는 매출액 성장률이 일부 지지되고 있다. 즉, 대출 형태로 지원을 받은 기업의 실적이 낮게 나타났다.



B5변형/ 221면
2014. 12.

Ⅱ. 정책적 시사점

정책금융의 규모의 문제보다는 자원의 비효율적 배분, 지분구조 문제 등의 비효율적인 운영이 우선적으로 해결되어야 할 과제로 보인다. 먼저 자원의 비효율적인 배분 문제에 대한 개선방안들을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 과도한 대출(보증) 위주의 정책금융보다는 투자 위주로 전환해야 한다. 고위험 고수익을 추구해야 하는 중소기업 특성상 대출보다는 투자가 적절한 형태이고 이는 미국 금융시장을 통해 확인할 수 있다. 둘째, 투자 대상 선정과 같은 정책금융의 심사단계에서 경쟁 원칙이 필요하다. 창업단계에서부터 상품 경쟁력을 키우고 글로벌 기업으로 가는 단계까지 경쟁을 통해 살아남는 기업에 대한 선택과 집중이 필요한데 현재 그런 형태의 지원정책은 거의 없다. 셋째, 정책금융 제공자에 대한 적절한 인센티브가 제공되어야 한다. 정책금융 제공자에 대한 잘못된 평가기준과 보상은 자원 배분의 왜곡을 초래할 수 있기 때문에

합리적으로 개선하는 것이 필요하다. 만약 정책금융기관에 대한 평가기준을 부도율 또는 단기간의 투자 회수로 할 경우 투자 행동이 왜곡될 수밖에 없기 때문이다. 넷째, 정책금융 지원 대상 기업 선별 능력 제고를 위한 기초연구 및 제도 도입이 필요하다. 기초연구로는 다양한 선택방식 모델의 개발이 절실하다. 정보의 비대칭성이 심하고 정성적 정보해석의 중요성이 큰 중소기업의 특성상 더욱 필요한 부분이다. 이를 위해서는 기업벤처캐피탈, 이스라엘의 요즈마펀드 등과 같이 경험이 많은 민간 비금융기업 및 해외 벤처캐피탈의 참여를 유도하는 제도를 활성화해야 한다. 기본적으로 투자대상 선정은 민간에 위임하되 민간 참여를 유인할 수 있는 인센티브 설계 및 부수적으로 발생할 수 있는 부작용을 해결하기 위한 정부의 부분적인 참여가 필요한 부분이다.

정부의 중소기업에 대한 투자 성과를 제고하기 위해서는 정보의 비대칭성으로 인한 도덕적 해이와 대리인 문제를 해결하는 것이 가장 중요한 과제이다. 투자 및 계약방식, 사후관리 등을 통해 중소·벤처기업 경영진의 도덕적 해이 문제를 해결하여 중소기업의 성공률을 높일 필요가 있다. 중소·벤처기업의 성공률이 높아질수록, 민간자본의 투자가 증가하게 될 것이며, 이에 따라 정부의 역할도 점차 축소될 수 있을 것으로 보인다. 광의의 지배구조(투자 또는 계약방식, 투자 후 사후관리, 자금회수 등)의 혁신을 위한 정책 개선방안들은 다음과 같다. 첫째, 지배구조의 전반적인 문제를 개선할 수 있는 민관 협조를 통한 투자방식의 활성화가 필요하다. 민관 주도 기업벤처캐피탈, 요즈마펀드, 중소기업 투자회사 등이 대표적인 사례이다. 정부가 직접 출자하여 신생기업에 대해 투자하는 민관 주도 기업벤처캐피탈은 순수 민간 기업벤처캐피탈이 가져올 수 있는 부작용(대기업에 대한 종속성 심화, 기술정보 유출 위험 등)을 최소화할 수 있는 가능성이 크다. 또한 신생기업과 수요 대기업 간 전략적 협력체계를 강화하고, 국가혁신시스템을 강화할 수 있는 효율적인 방법이다. 정부는 각 참여자들에 대한 적절한 유인체계를 제공하고 이해 조정 역할을 해야 한다. 또한 기업벤처캐피탈은 그 자체만으로도 투자 후 관리 및 투자회수에 장점이 있다. 요즈마펀드는 정부가 직접 운영하는 펀드와 민간벤처캐피탈에 운영하도록 하는 간접펀드로 구성이 되어 있다. 정부담당자가 간접투자방식으로 운영되는 민간벤처캐피탈의 이사회에 참여하여 감시, 경영 노하우 습득, 정보 교환의 역할을 수행했는데, 이와 같은 운영방식은 지배구조 측면에서 중요한 시사점을 제공한다. 미국의 SBIC 같은 형태의 중소기업 투자회사의 설립도 고려해 볼 만하다. SBIC의 경우에는 정부의 자금과 민간 자금이 복합되어 있는 형태이다. 미국의 경우도 은행, 민간벤처캐피탈 등 민간금융시장을 통해 자금조달이 어려운 중소기업을 위해 1960년대에 이 제도를 도입하였다. 아직까지도 시장실패의 영역을 대출(보증)의 형태로 메우고 있고, 민간벤처캐피탈이 활성화되지 않는 국내에 SBIC와 같은 제도적 선례는 정책적 함의가 있다고 볼 수 있다. 둘째, 계약방식 및 투자방식을 상환우선주 형태의 자금투자, 단계별 투자방식, 신디케이션 방식 등으로 다양화할 필요가 있다. 예를 들어, 미국의 경우 대부분의 투자가 상환우선주 형태로 이루어지고 있다. 단계별 투자과정에서 상환우선주는 사전에 설정된 목표를 달성하지 못할 경우, 기업가의 지분을 약화시키는 강력한 포지션을 취할 수 있기 때문에 투자기업의 도덕적 해이를 줄일 수 있는 장점이 있다. 다음으로 단계별 투자방식을 도입할 필요가

있다. 미국의 경우, 단계별 투자방식과 조건부 투자방식을 혼합하여 사용하고 있다. 정보의 비대칭성으로 인한 역선택의 가능성이 높은 중소기업 투자에 있어 주요 단계마다 재무적, 비재무적인 목표치를 설정하고 일정 조건을 달성한 경우에만 지속적으로 투자하는 방식이 필요하다. 마지막으로 2개 또는 그 이상의 벤처캐피탈이 신디케이션을 구성하여 투자하는 것을 활성화할 필요가 있다. 여러 투자회사가 중소기업의 기술 등을 동시에 평가함으로써 효율적인 정밀실사가 가능하고, 투자위험을 감소시킬 수 있는 장점이 있다. 또한 중소기업 입장에서도 대규모 자금조달이 가능하다.

투자 후 사후관리 방안으로는 우선 투자 계약서에 경영진 교체 권한이나 급여제한 등의 내용을 포함시킴으로써 중소기업 경영자의 행동을 통제하는 수단으로서 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 다음으로 벤처캐피탈리스트의 보수체계를 중소기업 성과에 민감하도록 설계할 필요가 있다. 특히 정책금융에 있어 정부가 투자자이지만 투자자로서 관리 및 감독을 할 만한 능력, 인센티브, 시간 등이 부족한 것이 현실이다. 결국 중간 대리인인 벤처캐피탈리스트의 인센티브가 중요한데 벤처캐피탈리스트의 보수체계를 운영 성과와 연동되게 만드는 것이다. 그 다음으로 벤처캐피탈의 이사회 참여를 보장해 주는 것을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 즉 벤처캐피탈이 중소기업 경영에 대한 멘토링뿐만 아니라 사후관리를 할 수 있도록 중소기업들도 이사회를 갖추어야 하고, 벤처캐피탈 관련자가 이사회에 참여할 수 있도록 보장해야 한다. 마지막으로 투자 이후의 사후관리를 위해 정책금융의 지원을 받은 중소기업에 민간 전문가를 감사 형태로 파견하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. KiPF

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 14-04 『정책금융 재정지출 효율성 제고방안』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

교육재정 수요의 장기 전망 및 정책 방향

이상엽 / 한국조세재정연구원 연구위원
안종석 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

Ⅰ. 연구의 필요성

본 연구에서는 인구변화, 교육복지 등 정책변화, 기타 장기 교육재정 수요에 영향을 주는 요인 등을 반영하여 교육재정 수요를 추정하고 장기적인 재원배분 방향을 모색하고자 하였다. 2010년 통계청의 장기인구 추계와 2014년 기획재정부가 장기재정 전망을 수행하는 과정에서 사용한 거시경제 전망치를 바탕으로 하여 학교급별 교육재정 수요를 2060년까지 전망하였다.

인구변화로 인하여 장기적으로 각급 학교의 학생 수가 많이 줄어들 것으로 예상이 되는데, 그에 따라 교육재정 수요가 어떻게 변화할지는 중요한 이슈이다. 장기적인 학생 수 변화, 그에 따른 교원 수 변화 등에 대해서는 교육부의 전망자료가 있으나 재원소요에 대해서는 구체적인 전망이 되고 있지 않았다. 한편 현 정부의 국정과제에는 유아교육에 대한 지원 확대, 고등학교 무상교육, 대학 반값 등록금 등 교육복지와 교육환경 개선 등 지출 확대가 예상되는 과제가 다수 포함되어 있다. 이러한 변화요인들이 현 정부를 넘어 장기적으로 교육재정 수요에 영향을 줄 것으로 판단되므로 인구변화 등과 같은 재정 수요 감소요인과 교육복지 확대 등과 같은 재정 수요 증대요인을 종합적으로 고려하여 장기재정 수요를 전망하고 정책적 대응 방향을 모색할 필요가 있다.

Ⅱ. 요약 및 시사점

1. 유아교육

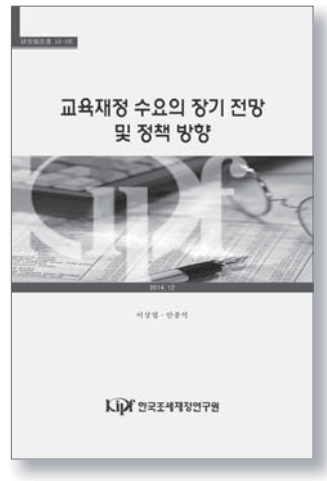
유아교육 부문은 2013년 만 3~4세까지 확대된 누리과정과 인구구조 변화, 경제성장률 등을 고려하여 유아교육비를 장기적으로 전망하였다. 먼저 3~5세 인구 전망치를 이용하여, 어린이집과 유치원의 연령별 취학률을 가정하여 어린이집 및 유치원 이용 아동 수를 추계하였다. 전망 결과를 보면, 유아 수의 증가와 이용률의 증가로 2016년까지 어린이집, 유치원 이용 유아 수가 2013년 126만명에서 2016년 127만명까지 증가한다. 이후 완만하게 감소하여 2020년에는 124만명이 된다. 그 이후에도 지속적으로 감소하여 2030년에는 121만명이 된다. 이후 유아인구 감소로 인해 어린이집 및 유

치원 이용 아동 수도 빠른 속도로 감소하여 2040년 98만명, 2050년에는 85만명이 된다. 그 후에는 다소 완만하게 감소하여 2060년에는 82만명으로 2013년의 약 65.1% 수준이 된다.

유아교육비 전망 결과를 살펴보면, 2017년까지 유치원 공립 비중을 30%, 어린이집 공립 비중을 20%까지 확대하는 경우 2013년 유아교육비는 GDP의 0.29% 수준인데, 이후 유치원이나 어린이집을 이용하는 유아 수의 증가 등으로 인하여 빠르게 증가하여 2016년에는 0.36%가 된다. 이후 감소하여 2020년에는 0.30%가 된 후, 2029년까지는 동일한 수준이 유지된다. 이후 완만하게 다시 증가하면서 2060년에는 0.25%가 된다. 한편, 2022년까지 유치원 공립 비중을 35%, 어린이집 공립 비중을 25%까지 확대하는 경우에는, 유아교육비의 GDP 대비 비중이 2016년 0.34%로 정점을 찍고 2017년에는 0.32%로 감소한다. 이후 비교적 완만하게 감소하여 2048년에는 0.23%가 된 후 다시 완만하게 증가하여 2060년에는 0.25%가 된다.

다음으로 보건복지부에서 부담하는 어린이집의 운영비, 시설비, 인건비 등을 포함하여 유아교육비를 전망한 결과에 대해서 살펴보면, 2017년 유치원 공립 비중을 30%, 어린이집 공립 비중을 20%까지 확대한다는 가정하에서 전망기간 동안 유아교육비의 GDP 대비 비중이 약 0.07~0.08%p 증가하는 것으로 전망된다.

이상의 전망 결과는 향후 정책 방향에 대한 몇 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 2013년부터 전면적인 누리과정의 확대로 인하여 유치원 및 어린이집 이용 유아 수 증가, 유치원과 어린이집의 공립 비중 확대 등으로 향후 3~4년간 유아교육비 재정 수요가 크게 증가할 것으로 예상이 된다. 특히, 공립 비중을 단기적으로 크게 증가시킬 경우에는 재정 수요가 매우 크게 증가할 것으로 보인다. 재정의 안정성 측면을 고려한다면, 장기적으로 유아 수도 감소하기 때문에 단기적으로 공립 비중을 크게 확대하는 것보다는 중장기적인 시각에서 공립의 비중을 확대하는 계획을 수립하는 것이 재정에 부담을 줄여줄 수 있을 것으로 보인다.



B5변형/ 227면
2014. 12.

둘째, 보건복지부에서 부담하고 있는 어린이집의 운영비, 시설비, 인건비 등까지 지방재정 교부금에 포함하는 것은, 지금 당장 논의하는 것보다는 유치원 및 어린이집 이용 유아 수가 감소하기 시작하는 2017년 이후에 고려하는 것이 재정안정성 측면에서 바람직해 보인다. 2017년까지 유치원 공립 비중을 30%, 어린이집 공립 비중을 20%까지 확대할 경우, 2015년 어린이집의 인건비, 운영비, 시설비 등을 제외한 유아교육비 규모는 5조 2,802억원이고 어린이집의 모든 경비를 포함한 경우에는 5조 9,334억원으로 7,532억원이 추가적으로 발생할 것으로 보인다. 2013년 유아교육비의 GDP 대비 비중이 0.29%에서 어린이집의 모든 경비를 포

함할 경우 2015년에는 0.41%로 0.12%p나 증가하기 때문에 지방교육재정에 부담이 될 것으로 보인다.

2. 초 · 중등교육

초 · 중등교육 부문에서는 인구구조 변화, 경제성장률, 교육의 질 제고 등을 고려하여 초 · 중등교육비 규모를 장기적으로 전망하였다. 먼저 학령인구와 최근의 취학률을 이용하여 학생 수를 추정하였다. 학령인구 감소로 인하여 2010년 724만명이었던 초 · 중등 학생 수가 꾸준히 감소하여 2020년에는 523만명이되고, 계속 감소하여 2030년에는 513만명으로 감소한다. 그 이후에도 꾸준히 감소하여 2050년에는 380만명이 되고, 2060년에는 학생 수가 349만명으로 2013년의 53% 수준까지 감소할 것으로 보인다.

다음으로 교육의 질 제고를 위해 학생 1인당 교과교원 수를 OECD회원국 평균치를 목표로 2020년까지 점진적으로 증가시킨다는 가정에 따른 교육비(기준재정 수요) 전망 결과를 살펴보면, 2013년 초 · 중등 부분 교육비는 GDP의 3.16%인데 학생 수 감소로 인해 빠르게 감소하여 2020년에는 2.88%가 된다. 이후에는 완만하게 감소하여 2.67%대를 2040년대까지 유지한다. 그 이후 다시 감소하여 2053년에 2.50%가 되고, 그 이후에는 증가하여 2060년에 2.61%가 된다. 이 결과는 향후 정책 방향에 다음과 같은 시사점을 제공한다. 먼저, 교육의 질 제고를 위한 교원 1인당 학생 수 등을 OECD 평균치까지 확대하는 것이 교육재정에 부담이 될 것이라는 주장이 있다. 그러나 2020년까지 학생 1인당 교원 수를 증가시키더라도 장기적으로 교육비가 GDP에서 차지하는 비중은 학생 수 감소로 인해 감소할 것으로 보인다. 이에 따라, 전체 공교육비 중 정부부담 수준을 현재처럼 유지한다면, 향후 4~5년 이후에는 재정적으로 여유가 생길 것으로 보인다. 그러나 우리나라의 초 · 중등교육의 가계 부담률은 OECD회원국의 평균에 비해 높기 때문에, 고등학교 무상교육 등을 통해 가계 부담률을 낮추려고 한다면, 단기간에 달성하기는 어려울 것으로 예상이 된다. 공교육비의 정부부담률을 100%까지 확대하기 위해서는 아주 오랜 기간이 필요할 것으로 보인다. 따라서 장기적인 시각에서 정부부담을 확대하는 계획을 수립하는 것이 재정부담을 줄여줄 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로, 현재 우리나라의 초 · 중등 교육비의 재원은 내국세의 20.27%와 교육세를 재원으로 하는 보통 교부금이 90% 이상을 차지하고 있다. 그리고 보통 교부금제도는 학생 수와 직접적인 연관이 없다. 향후 학생 수 감소로 인해 교육비의 GDP 비중이 꾸준히 감소할 것으로 예상되기 때문에 현재의 보통 교부금제도는 장기적으로 개선할 필요가 있다. 이를 위해서는 학생 1인당 교육비의 목표치를 설정하고 이에 따라 교육비를 산정하여 지원하는 방식의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 학생 1인당 교육비를 실질 소득이 증가하는 수준과 동일하거나 그 이상으로 증가시키면 교육 여건 및 교육의 질을 제고할 수 있다.

3. 고등교육

고등교육 부문에서는 인구구조 변화와 경제성장률을 고려하여 대학교육비 규모를 장기적으로 전망하고, 그 전망을 바탕으로 대학교육에 대한 정부재정지원 수요에 대해서도 살펴보았다. 인구구조와 경제성장에 대한 전망은 기획재정부가 장기재

정전망을 위해 사용한 지표들을 그대로 사용하였다. 기획재정부는 전망치를 고위와 중위, 저위로 구분하여 제시하였는데, 본 전망에서는 중위의 전망치를 사용하였다.

먼저 학생 수를 전망하였는데, 18~25세의 인구를 학령인구로 보고, 2013년 기준 68.01%인 (학생수/학령인구 수가) 매년 1.48%(2012~2013년 연평균 하락률)씩 하락하되, 2000~2013년 평균치인 61.76%가 되면 하락세를 멈춘다고 가정하고 학생 수를 전망하였다. 전망 결과를 보면, 2013년에 371만명인 고등교육기관 학생 수가 계속 빠른 속도로 감소하여 2028년에는 225만명으로 2013년의 60% 수준이 될 것으로 전망된다. 이후에는 비교적 완만한 감소세가 계속될 것으로 전망된다.

다음에는 학생 1인당 교육비를 전망하였다. 이를 위해서 먼저 학생 1인당 교육비의 목표치를 설정하였다. 학생 1인당 교육비는 정책에 의해 변화될 수 있으므로 정책적인 목표를 정하고, 그 목표에 달성하는 것을 전제로 미래의 1인당 교육비를 추정하였다. 본 연구에서는 학생 1인당 교육비의 목표치로 두 가지를 제시하였는데, 그중 하나는 OECD 회원국의 2011년 평균치인 1인당 GDP의 41%이다. 우리나라는 2011년에 34%였다. 다른 하나는 우리나라와 소득 수준이 유사한 다른 국가의 평균적인 학생 1인당 교육비 규모이다. 학생 1인당 교육비를 설명하는 함수를 1인당 GDP의 1차 함수로 설정하여 회귀분석을 하고, 이를 활용하여 우리나라의 소득 수준 변화에 따른 유사 국가 평균치를 추정하였다. 우리나라의 학생 1인당 교육비는 2010~ 2011년에 소득 수준이 유사한 다른 국가 평균치의 84~85% 수준인 것으로 평가되었다.

학생 1인당 등록금과 등록금 외의 교육재원 총액이 모두 물가상승률과 같은 비율로 증가하는 경우, 시간이 지나면서 학생 수가 감소함에 따라 학생 1인당 교육비는 계속 증가한다. 그러나 증가 속도는 상당히 낮아서 전망 기간 내내 앞서 설정한 목표치에 도달하지 못할 뿐만 아니라 목표치와의 격차가 점점 더 벌어지는 것으로 나타났다.

학생 1인당 등록금은 물가상승률 수준으로 인상하되, 등록금 외의 교육재원은 GDP의 일정 비율(1.2%, 2011~2012년 평균)로 유지하는 경우에는 학생 1인당 교육비가 좀 더 빠른 속도로 상승하여, 2025년에는 소득 수준이 유사한 다른 국가 평균치와 같은 수준이 될 것으로 전망된다. 그러나 전망기간 내내 더 높은 목표치인 OECD 회원국 평균치, 1인당 GDP의 41%에는 도달하지 못할 것으로 전망된다.

그러므로 학생 1인당 교육비를 소득 수준이 유사한 다른 국가 평균치에 좀 더 빨리 도달하거나, OECD 평균치에 도달하도록 하려면 등록금을 물가상승률보다 높은 수준으로 인상할 필요가 있다. 등록금 외의 교육재원은 GDP의 1.2%를 유지하고, 학생 1인당 등록금을 1인당 GDP 증가율과 같은 속도로 인상하는 경우에는 2021년에 소득 수준이 유사한 다른 국가 평균치를 따라 잡을 것으로 전망되며, 2023년에는 OECD 회원국 평균치인 1인당 GDP의 41%도 달성할 수 있을 것으로 전망된다.

세 번째 경우 즉, 등록금 외의 교육재원은 GDP의 1.2%로 유지하고 학생 1인당 등록금은 2023년까지 1인당 GDP와 같은 비율로 증가하고, 이후에는 물가상승률만큼만 인상하는 경우의 교육비/GDP 비율을 전망해 보면, 2013년 2.6%에서 계속 하락하여 2025년경에는 2% 이하로 내려가고, 2060년에는 1.5% 수준이 될 것으로 전망된다. 또한 교육비에서 등록금이 차지하는 비중도 계속 하락할 것으로 전망된다. 2010년에는 55% 수준이

었던 것이 2026년에는 45% 수준으로 하락하고, 2045년 이후에는 등록금이 총교육비에서 차지하는 비중이 30% 수준이 될 것으로 전망된다.

이 경우 정부의 재정지원이 고등교육비에서 차지하는 비중은 빠른 속도로 증가하여, 2011년에 27%에서 2020년대 후반에는 50%를 넘게 될 것으로 전망된다. 교육부의 재정지원이 고등교육비에서 차지하는 비중도 2013년의 23.2%에서 7년 후인 2020년에는 30%를 넘게 되고, 다시 6년 후인 2026년에는 35%를 넘을 것으로 전망된다.

교육부 재정지원의 GDP 대비 비율을 1%로 증가시키는 것을 목적으로 교육부의 재정지원을 매년 11.8%(2010~2015년 연평균 증가율)씩 증가시키면, 2019년에 1%에 도달하게 된다. 그 이후 1%를 그대로 유지한다고 가정하면, 교육부 재정지원이 고등교육비에서 차지하는 비중이 2018년 40%, 2026년 50%로 매우 빠른 속도로 증가하고, 2050년경에는 60%를 넘게 될 것으로 전망된다.

국가장학금이 등록금 부담을 얼마나 덜어줄 수 있을지에 대해서도 전망해 보았다. GDP의 일정 비율을 계속 국가장학금으로 투입한다고 가정하면 국가장학금/등록금 비율은 2015년 25.7%에서 2016년 26.2%, 2017년 27.1%로 계속 증가하여 2020년에 30% 수준이 될 것으로 전망된다. 그리고 그 후에도 계속 빠른 속도로 증가하여 2025년에는 40%가 되고, 2030년에는 50%가 될 것으로 전망된다. 그 후에도 계속 이 비율이 증가할 것으로 전망되는데, 학생 수가 지속적으로 감소하는 상황에서 국가장학금의 GDP 대비 비율을 일정한 수준으로 유지하여 등록금의 대부분을 국가장학금으로 대체하도록 하는 것이 바람직한지에 대해서는 다시 생각해 볼 필요가 있다.

이상의 논의는 향후 정책 방향에 대해 몇 가지 중요한 시사점을 제공한다. 먼저 학생 1인당 교육비의 경우, 학생 수가 감소하면 자연스럽게 학생 1인당 교육비가 상승하게 된다. 그러나 학생 1인당 교육비를 교육의 질적 수준을 대변하는 중요한 지표로 보아 빠른 속도로 증가시킬 필요가 있다고 판단되는 경우에는 학생 수 감소에 따른 자연적인 변화에만 의존하면 안 되고, 물가상승률 이상으로 교육비를 증가시키려는 노력을 할 필요가 있다. 학생 1인당 등록금 인상률을 물가상승률 수준으로 제한하는 경우 2060년까지는 소득 수준이 유사한 국가 평균치나 OECD 회원국 평균치에 도달하지 못한다.

두 번째 시사점은 국가장학금에 대한 것이다. 국가장학금을 빠른 속도로 증가시키지 않아도 등록금에서 국가장학금이 차지하는 비중은 계속 증가하게 된다. 학생 수가 감소하면 등록금 총액이 줄어들기 때문이다. 일정 기간 동안 학생 1인당 등록금을 1인당 GDP 증가율과 같은 비율로 인상하더라도 국가장학금/등록금 비율은 계속 증가할 것으로 전망된다. 교육비에서 등록금이 차지하는 비중은 계속 낮아지고, 등록금에서 국가장학금이 차지하는 비중은 계속 높아져서 결국은 고등교육비의 거의 대부분을 국가에서 부담하고, 교육 수요자는 아주 적은 부분만을 부담하는 상황이 발생할 수 있다. 일정 기간 동안 국가장학금을 GDP의 일정 비율로 유지하다가 물가상승률을 적용하여 증가시키는 경우는 2034년이 되면 총 교육비의 10%만 교육 수요자가 부담하는 결과가 나타난다. 그러므로 교육비 총액에서 수요자가 순수하게 부담하는 부분의 비중을 어느 정도로 설정하는 것이 바람직한지에 대한 논의를 통해 기준을 설정하고, 그에 맞춰 장학금 규모를 설정하려는 노력을 할 필요가 있다.

세 번째 시사점은 고등교육에 대한 재정지원 정책을 유연하게 운영할 필요가 있다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 비교적 소극적으로 대응하더라도 일정한 원칙을 가지고 계속 지원하다보면, 교육비의 대부분을 정부가 부담하게 되는 상황이 발생한다. 이러한 변화가 바람직한지에 대해서는 면밀하게 검토해 볼 필요가 있다. 학생 수가 계속 감소하는 상황에서, 정부의 고등교육에 대한 지원을 'GDP의 일정 비율' 등과 같은 방식으로 자동적으로 증가하도록 설정해놓고 그대로 오랜 기간을 방치하는 것은 바람직하지 않다. 이는 오랫 동안 교육계에서 주장한 고등교육 교부금의 신설이 바람직하지 않다는 점을 시사한다.

마지막으로 고등교육 교육비에서 공공부문이 차지하는 비중이 27% 불과하여 다른 국가에 비해 낮으므로 공공부문의 부담을 증대시켜야 한다는 논리는 현재로선 큰 의미가 없는 것이라고 할 수 있다. 고등교육에 대한 재정지원 정책에 큰 변화 없이 현상 유지만 하더라도 교육비에서 정부 부담이 차지하는 비중은 계속 증가할 것으로 전망되며, 어느 정도 시간이 지나면 그 비율이 상당히 높아질 것으로 전망된다. KIPF

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 14-06 『교육재정 수요의 장기 전망 및 정책 방향』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

벤처산업 육성을 위한 조세지원제도 개편방안

김재진 / 한국조세재정연구원 조세연구본부장
홍범교 / 한국조세재정연구원 연구기획본부장

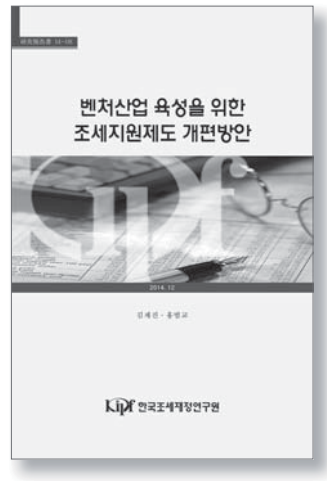
벤처기업이란 "위험은 높으나 성공 시 기대수익이 큰 독자적인 신기술이나 아이디어를 가지고 왕성한 기업가 정신을 바탕으로 신규 시장을 개척해 나가는 신생 중소기업"[1]을 말한다. 벤처기업의 창업을 활성화하고, 지속적인 성장을 도모하기 위해서는 벤처기업에 대한 원활한 자금 공급이 뒷받침되어야 하는바, 투자자가 벤처기업에 투자한 자금을 쉽게 회수하고 이를 재투자하는 자금의 선순환 기능이 제대로 작동되어야 한다.

현 정부의 국정목표 중 첫 번째인 '일자리 중심의 창조경제'의 핵심정책은 창업 · 벤처기업 투자 활성화인 바, 벤처산업 육성의 중요성은 더욱 증대되고 있으며, 1997년 9월에 제정된 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 이후 벤처산업을 육성하기 위한 다양한 조세지원제도가 시행된 지 15년이 지난 현 시점에서 벤처산업을 위한 조세지원제도의 실효성을 평가하고 이를 바탕으로 향후 정책방향을 재설정할 시기가 도래하였다.

본 보고서에서는 벤처산업 육성을 위한 바람직한 조세정책 방향을 모색하기 위하여 벤처산업의 현황 및 우리나라와 해외 주요국의 벤처산업에 대한 조세지원제도를 정리하여 정책적 시사점을 도출하였다. 또한, 벤처산업 조세지원제도의 실효성을 제고하고, 벤처산업 지원정책 의사결정 시 기초자료로 활용하기 위하여 정책적 효과 측면에서 벤처기업에 대한 조세지원의 유효성을 실증분석하였으며, 벤처기업 및 벤처캐피탈에 대한 조세지원제도 실태조사를 실시하였다. 마지막으로 이러한 과정을 거쳐서 도출된 시사점을 바탕으로 우리나라 벤처산업 육성을 위한 바람직한 조세정책 방향을 제시하였다.

우리나라의 벤처기업 수는 2013년에는 29,135개로, 2000년 8,798개에서 연평균 약 19.4%씩 증가하였다. 벤처캐피탈 신규투자금액과 투자잔액은 2013년 기준으로 각각 1조 3,845억원, 4조 4,673억원으로 나타났다. 우리나라의 벤처캐피탈 투자는 2000년대 초반에는 초기 및 중기단계에 있는 벤처기업에 주로 투자가 이루어졌으나, 2008년 이후로 7년을 초과하는 후기단계에 있는 기업에 대한 투자 비중이 지속적으로 증가하여 2013년에는

1) 김진수 · 김재진(2000), p. 186.



B5변형/ 237면
2014. 12.

49.8%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 또한, 우리나라의 벤처캐피탈 회수시장 유형은 장외매각 및 상환이 2013년 기준 49.8%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 기업공개(IPO) 및 인수·합병(M&A)을 통한 회수유형은 2008년 이후로 꾸준히 감소하는 추세를 보이며, 2012년 기준 16.0%의 비중을 보이고 있다. 벤처기업의 기업공개(IPO) 수는 2013년 기준으로 신규 기업공개(IPO) 기업 수 37개 중 17개로 나타났으며, 이 중 벤처캐피탈 투자를 받은 벤처기업의 기업공개(IPO) 수가 벤처기업 기업공개(IPO) 수 23개 가운데 95.7%인 22개로 나타났다.

우리나라의 벤처산업에 대한 조세지원제도는 「조세특례제한법」, 「법인세법」, 「소득세법」, 「지방세법」에 광범위하게 규정되어 있으며, 그 내용은 크게 벤처기업과 벤처캐피탈에 대한 조세지원으로 구분할 수 있다. 벤처기업에 대한 조세지원은 창업단계 및 인수·합병 단계로 나누어볼 수 있으며, 「조세특례제한법」, 「법인세법」, 「소득세법」, 「지방세법」 등에 광범위하게 규정되어 있다. 벤처캐피탈에 대한 조세지원은 크게 벤처캐피탈의 투자자와 벤처캐피탈에 대한 조세지원으로 나누어 볼 수 있으며, 투자 및 보유단계, 처분단계별로 주로 「조세특례제한법」에 규정되어 시행되고 있다. 현행 우리나라의 벤처산업에 대한 조세지원제도는 주로 벤처투자자를 중심으로 운영되고 있으나, 벤처기업에 대한 조세지원제도는 중소기업 요건 충족 시 중소기업에 대한 조세지원제도는 물론, 벤처기업 지원요건 충족 시 추가적으로 세제상 혜택을 적용하고 있어 선진국에 비하여 미흡한 수준은 아니라고 할 수 있다. 한편, 미국, 이스라엘, 영국 등 해외 주요국에서도 벤처산업을 육성하기 위한 조세지원제도를 다양하게 시행하고 있는 것으로 조사되었으며, 주로 벤처투자자를 중심으로 조세지원이 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 조사대상에 있는 해외 주요국과 비교하여 볼 때, 우리나라의 벤처투자자에 대한 조세지원제도는 단계별로 더 다양한 세제상 혜택을 적용하고 있는 것으로 나타났다.

본 보고서에서 2014년 7월부터 2개월에 걸쳐 벤처기업 817개, 벤처캐피탈 23개를 대상으로 벤처기업 및 벤처캐피탈에 대한 조세지원제도 전반에 대한 실태조사를 한 결과에 따르면, 벤처기업 지원정책 중 가장 실효성이 높은 정책으로는 74.7%가 조세지원제도라고 응답하였으며, 벤처기업 및 벤처캐피탈에 대한 조세지원제도가 '효과가 있다'라는 응답이 각각 77.7%, 73.9%로 높게 나타났다. 벤처기업에 대한 조세지원제도 중에서는 '소득세/법인세 감면' 제도가 가장 실효성이 높다고 응답하였으며, 현행 벤처기업 조세지원제도 지원내용 중 개선사항으로는 '자격요건 완화'가 1순위 기준 32.2%로 응답률이 가장 높게 나타났다. 벤처캐

피탈의 경우에는 벤처캐피탈 조세지원제도 중 실효성이 높다고 생각하는 제도로 '중소기업 창업투자조합 출자 등에 대한 소득공제', '중소기업창업투자회사 등의 주식양도차익에 대한 법인세 비과세'로 나타났으며, 세제지원규모를 확대할 필요가 있는 제도도 동일하게 동 제도들로 나타났다. 향후 벤처산업에 대한 조세지원제도의 개선방향에 대해서는 '실효성이 낮은 제도는 폐지하고, 실효성이 높은 제도의 지원내용을 강화'해야 한다는 응답이 가장 많았다.

이어서 벤처기업에 대한 조세지원제도의 유효성 및 벤처기업에 대한 조세지원제도와 기업의 성과 간의 상관관계를 분석하였다. 먼저 유효법인세율의 크기를 1999~2013년 동안 6,428개의 기업을 대상으로 구분하여 T-test 및 ANOVA를 한 결과, 그룹별 유효법인세율의 크기는 벤처기업<비벤처중소기업<비벤처대기업의 순으로 나타났다. 두 번째로, 실태조사를 통하여 조세지원을 받은 기업을 대상으로 패널데이터(Panel Data)를 구축하여 분석한 결과에서는 조세지원을 받은 기업의 기업성과가 조세지원을 받지 않은 기업보다 약 0.2~0.4%p 더 증가한 것으로 나타나 벤처기업에 대한 조세지원제도가 정책적으로 효과가 있는 것으로 나타났다.

벤처산업에 대한 조세지원제도의 정당성은 "투자자들의 위험회피적 성향과 벤처투자자금 회수기회의 부족이 초기단계에 있는 벤처기업에 대한 자금조달을 더욱 어렵게 하여 벤처기업 투자가 사회적 최적 수준에 이르지 못한다는 시장실패"[2]로 설명될 수 있다. 또한, 벤처기업은 고용창출 및 장기성장을 위한 기술진보에서 중요한 역할을 담당하므로 OECD(1996)에서도 정부의 지원의 필요성을 강조하고 있다.[3]

따라서 벤처기업에 대한 조세지원제도가 도입된 이후로 15년이 지난 현 시점에서, 재정여건이나 벤처산업 육성 측면에서 실효성이 없는 제도는 과감히 폐지하고, 정책 목적을 달성하는 데 효과적인 벤처기업 소득세 · 법인세 감면대상 확대 등의 제도를 강화하거나 벤처기업 등에 재투자 시 자본이득에 대한 과세이연제도 등의 제도를 신설하여 중점적으로 추진할 필요가 있다. 특히, 우리나라에서는 「창업→성장→회수→재투자」라는 벤처자금의 선순환 구조가 원활히 작동하고 있지 못하고, 자본시장으로의 접근 기회가 제한적인 벤처기업들이 시장에서 자금조달을 원활하게 조달하기는 어려운 상황이다. 벤처산업 육성을 위한 조세지원제도는 벤처자금 생태계가 원활히 작동하여 벤처투자자의 자금이 벤처기업에 원활히 유입되도록 하는 것이 최우선 정책과제라 할 수 있다. 향후 벤처산업에 대한 조세지원제도의 정책 방향은 재정여건이나 벤처산업 육성 측면에서 실효성이 없는 제도는 폐지하고, 정책 목적을 달성하는 데 효과적인 벤처기업 소득세 · 법인세 감면대상 확대 등의 제도를 강화하거나 벤처투자자의 투자이익 과세이연제도 등의 제도를 신설하여 중점적으로 추진할 필요가 있다.

본 보고서의 가장 큰 공헌점 및 기존 연구와의 차별성은 벤처산업 육성을 위한 조세지원제도 개편방안을 다음과 같은 연구방법을 모두 이용하여 제시함으로써 그 정당성을 입증하였다는 점이다.

2) 김진수 · 김재진(2000), pp. 34~37 참조
3) OECD(1996), p .4.

첫째, VENTUREIN(벤처인)에서 공시한 2014년 5월 말 기준 벤처기업 명단 약 25,000개와 NICE 신용정보(주)의 KIS-VALUE에서 제공하고 있는 기업명단 중 전화번호 등의 연락처를 확보할 수 있는 기업을 수작업으로 대조하여 명단을 구축하였으며, 이 중 벤처기업 817개, 벤처캐피탈 23개를 대상으로 온라인조사 · 전화조사 · 면접조사의 방법으로 2014년 7월부터 2개월에 걸쳐서 벤처기업 및 벤처캐피탈에 대한 조세지원제도에 대한 실태조사를 수행하였다. 둘째, 벤처기업에 대한 조세지원제도의 정책적 효과를 살펴보기 위하여 조세지원을 받은 기업의 재무자료를 이용하여 패널데이터(Panel Data)를 구축하여 기업의 성과에 미치는 영향을 실증분석한 최초의 연구이다.

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 14-08 『벤처산업 육성을 위한 조세지원제도 개편방안』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

정부개혁의 정책적 시사점:
신공공관리론의 평가를 중심으로

오영민 / 한국조세재정연구원 부연구위원 · 성과관리 팀장
박노욱 / 한국조세재정연구원 재정성과평가센터 소장
원종학 / 한국조세재정연구원 연구위원
하연섭 / 연세대학교 행정학과 교수
이혜영 / 광운대학교 행정학과 부교수
조윤직 / 연세대학교 행정학과 부교수

Ⅰ. 서론

최근 터진 세월호 참사 수습과정에서의 정부 대응으로 현 정부시스템의 개혁이 요구되고 있다. 또한 고령화에 따른 복지지출 증가에 따라 정부운영의 효율성이 요구되고 있다. 또 다른 주요 이슈는 공공기관 개혁과 규제개혁에 관한 이슈이다. 최근 공공기관 개혁의 주요 이슈는 방만한 경영해소를 통해 부채를 절감하고 기관운영의 효율성을 증진시키는 데 있다. 규제개혁의 경우 최근 정부는 과도한 규제를 경제성장을 저해하는 암덩어리로 칭하며 불필요한 규제를 줄이기 위하여 노력하고 있다.

이러한 최근 공공부문 개혁에 대한 논의는 1970년대 말 서구 국가에서 시작된 신공공관리론에 그 뿌리를 두고 있다. 역대 정부는 다양한 개혁제도를 도입해 왔지만 많은 개혁제도에도 불구하고 개혁의 효과성을 평가한 후 문제점을 진단하고 제도적 개선을 도모하기 위한 연구는 매우 드문 실정이다. 본 보고서는 이러한 기존 연구의 한계를 보완하기 위해 설문조사와 전문가의 평가를 통하여 과거 정부개혁의 효과성을 평가하고 정책적 시사점을 도출하기 위하여 작성되었다.

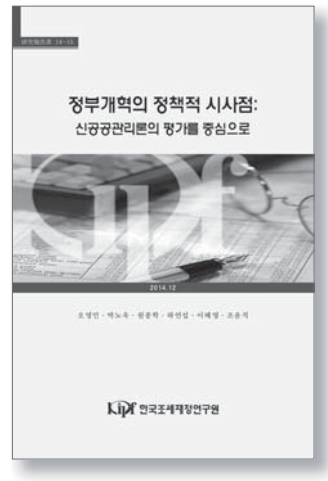
보고서는 크게 세부분으로 구성되었다. 우선 과거 정부개혁의 근거가 되었던 신공공관리론의 이론적 배경과 주요 원리를 정리하고 구체적인 제도 도입 현황과 문제점을 해외 비교를 통하여 설명하였다. 다음으로 개혁의 효과성에 대한 평가를 설문조사와 전문가 평가를 통하여 실시하고 정책적 대안을 제시하였다. 마지막으로 신공공관리론의 주요 원리에 근거하여 도입된 개별 개혁제도들의 현황을 소개한 후 문제점에 대한 진단과 제도적 개선방안을 기술하였다.

Ⅱ. 신공공관리론과 우리나라의 정부개혁

신공공관리적 정부개혁은 정부의 성과와 효율성을 높이기 위하여 공공관리에 민간의 관리기법을 적용하기 위하여 시작하였다. 이러한 신공공관리론은 1970년대 오일쇼크와 복지지출 확대에 따른 비효율성을 제거하기 위하여 시작되었는데, 영국의 대처리즘과 미국의 대표적인 개혁이다. 그 후 호주, 뉴질랜드, 캐나다와 같은 주요 국가에서 다

양한 개혁제도들이 도입되었다. 이러한 신공공관리론은 전통적 관료제의 병폐였던 정부실패를 극복하려는 노력에 기초를 두고 있으며 신공공관리론의 주요 원리는 다음과 같이 정의된다.

① 자원의 억제와 절약을 통한 감축관리
② 공공부문의 성과 및 결과 중심의 관리
③ 경쟁을 통한 공공부문의 민간화
④ 의사결정과 조직구조의 분권화와 자율성 확대
⑤ 불합리한 절차와 규제의 간소화와 투명성 제고



B5변형/ 266면
2014. 12.

우리나라의 경우, 김대중 정부 이후 도입된 대부분의 개혁제도들은 이러한 신공공관리론의 주요 원리에 기반을 두고 있었다. 절약을 통한 감축관리를 위하여 예산성과금제도, 유사중복점검제도, 총액인건비제도가 도입되었다. 성과와 결과에 기초한 공공관리를 위하여 사업 성과와 예산을 연계시키는 성과주의 예산제도, 개인성과와 보수를 연계시키는 성과급제가 도입되었다. 분권화와 자율화는 기존 공공부문이 중앙집권적 통제와 감시에 의해 비효율적이었다는 반성에서 비롯되었다. 부서와 단위에서 자율성을 부여한 팀제와 조직단위에서 인사와 예산관리의 자율성을 부여한 책임운영기관이 도입되었다. 마지막으로 경쟁과 민간화는 독점적인 공공서비스의 성과를 민간과의 경쟁을 통해 높이려는 목적으로 주장되었으며 민간위탁과 개방형 임용제가 우리나라에서 도입된 대표적인 제도이다.

문제는 이러한 다양한 개혁제도들에도 불구하고 국민들이 느끼는 정부의 성과는 여전히 낮다는 점이다. OECD 자료에 의하면 우리나라 정부의 인력과 재정규모는 비교 대상 국가 중 가장 작고 성과주의 예산과 성과급제의 도입 수준은 각각 1위와 8위로서 높은 순위에 올라 있지만, IMD와 WEF에서 발표하는 정부 낭비, 정책 투명성, 의사결정의 투명성의 순위는 매우 낮다. 이는 과거 개혁이 그리 효과적이지 못하다는 것을 간접적으로 보여주고 있다.

선행연구는 우리나라 개혁의 문제점으로 우리 실정에 적합하지 않은 제도고 체계적인 분석 없이 무분별하게 도입되었고 개혁의 과정에 구성원들이 참여하지 않았으며, 개혁에 대한 정확한 평가와 환류가 부족했음을 지적하고 있다. 이에 본고에서는 이런 문제점에 대한 진단과 원인 파악을 위하여 과거 개혁에 대한 평가를 실시하였다.

Ⅲ. 우리나라 정부개혁의 효과성 평가와 정책적 시사점

과거 정부개혁의 문제점에 대한 진단과 평가를 통한 정책대안을 도출하기 위하여 설문조사와 전문가의 평가를 실시하였다. 설문조사는 학자와 공무원을 대상으로 하여 실시하였으며 개혁의 맥락과 전제조건, 개혁의 추진방식, 및 결과와 보완점, 주요 원리와 개별 제도의 활용 정도와 효과성에 대한 평가가 진행되었다. 전문가 평가는 전반적인 개혁과 개별 개혁제도에 대하여 전문성을 보유한 관련 학자와 담당 공무원을 대상으로 진행되었다. 설문조사와 전문가 평가의 결과는 우리나라의 개혁이 그다지 효과적이지 않았음을 보여준다.

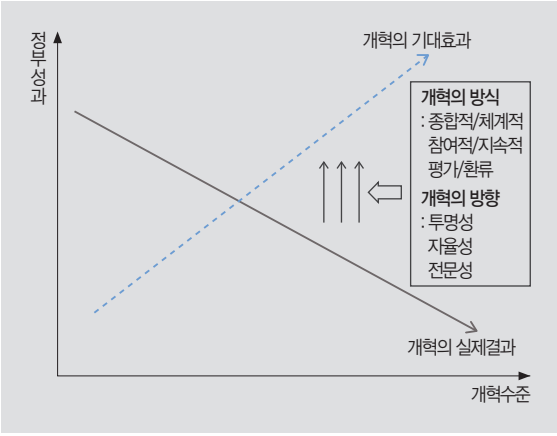
먼저 설문조사의 개혁의 맥락에 대한 평가에서 응답자들은 우리나라 정부가 개혁의 전제조건인 투명성, 책임성, 자율성이 확보되지 않는 것으로 평가하였다. 개혁의 추진방식에 있어서도 개혁이 종합적이고 체계적이 못했으며 지나치게 많은 개혁이 구성원의 참여 없이 정치적으로 결정되어 추진과정에 문제가 있다고 평가하였다. 개혁의 추진과정에 문제가 있었기 때문에 개혁의 결과로서 성과마인드와 결과 지향적 관리가 강화되었다 하더라도 비용절감, 서비스 품질향상, 투명성 및 신뢰제고와 같은 실질적인 성과향상에는 이르지 못했다고 응답자들은 평가하고 있다. 또한 추후 개혁의 우선순위로 강조되어야 할 원리로서 절차 간소화와 투명성 제고, 분권과 책임성 강화가 선택되었다. 개별 개혁제도의 활용 수준과 효과성에 대한 평가에서는 총액인건비제, 팀제, 책임운영기관의 효과성이 높은 것으로 평가되었지만 팀제와 책임운영기관의 활용도는 낮은 것으로 나타나 향후 이러한 제도의 활성화가 필요한 것으로 드러났다. 전문가 평가는 개혁 전반의 도입, 과정, 결과에 대하여 진행되었는데 개혁의 전제조건과 적합성, 개혁과정에 구성원의 참여정도, 성과평가와 환류에서 매우 미흡한 수준으로 평가되어 우리나라 개혁이 전문가의 입장에서 효과적이지 않았음을 시사하고 있다.

본고는 이러한 설문조사와 전문가 평가를 기초로 하여 시사점을 도출하고 정책적 대안을 개혁의 추진방식과 방향 측면에서 제시하였다. 먼저 개혁의 추진방식에서의 시사점은 다음과 같다. 개혁의 도입에서 정치적인 요인이 아니라 개혁전담 추진 기구를 통하여 정부기능에 대한 종합적이고 체계적인 분석과 진단을 실시한 후 우리 실정에 적합한 제도의 도입이 필요하다, 개혁의 과정 측면에서는 일선공무원의 개혁에 대한 참여가 필수적이며 이를 위해 직급별 대표의 개혁 참여와 개혁에 대한 제안제도와 포상의 강화가 필요하다. 평가 측면에서도 개혁제도에 대한 중간평가를 의무화하고 민간개혁평가위원회를 통하여 개혁의 효과성을 상시적으로 평가하고 국민에게 평가 결과를 공개할 필요가 있다.

개혁의 방향 측면에서는 효율성과 경쟁을 통하여 단기적으로 비용절감과 성과 제고를 달성하는 과거 개혁방식에서 벗어나 개혁이 실질적으로 작동할 수 있도록 투명성, 자율성, 전문성을 강화할 필요가 있다. 투명성을 높이기 위해 정책 실명제와 정부정책의 공개 및 시민참여를 제도화하는 것이 필요하다. 또한 개인과 조직의 자율성을 확대하기 위하여 자율성 확보부서에 대한 인력충원 및 포상, 이월 및 불용 허용, 위임전결범위를 확대할 필요가 있다. 마지막으로 전문성을 확보하기 위하여, 순환보직 원칙을 완화하여 전문직군제를 설치하고 타 부처 및 민간과의 인사교류를 확대하며 사례와

현장실습 중심의 교육훈련 등이 필요하다.

[그림 1] 성공적인 정부개혁의 방식과 방향



Ⅳ. 절약과 감축관리

신공공관리론은 이런 공공부문의 비효율을 줄이기 위하여 작은 정부를 강조하였고 작은 정부를 만들기 위한 핵심원리가 절약과 감축관리를 제시한 것이다. 본고에서는 예산 측면에서 예산을 절약하기 위하여 도입된 유사중복제도, 예산성과금 및 예산낭비 신고시스템의 현황과 문제점을 분석하고 제도적 개선방안을 제시하였다. 인사 측면에서는 공무원의 보수, 조직, 예산측면에서 절약을 통하여 절약된 금액만큼 자율성을 허용하는 총액인건비제를 분석하였다. 먼저 예산절감제도에 대한 설명을 위하여 우리나라 예산낭비 현황과 사례를 제시하였는데, 예산편성 단계에서는 부실한 사전 타당성 조사와 유사중복사업, 예산집행 단계에서는 당초목적에서 벗어난 집행과 낭비 및 이월과 같은 비효과적인 집행에서 많은 예산낭비가 발생하였다. 우리나라의 경우 이런 예산낭비를 방지하기 위하여 유사중복 점검제도와 예산성과금과 예산낭비 신고시스템을 두고 있다. 그러나 유사중복 점검제도의 경우 유사중복을 체계적으로 추적하고 관리하는 부서나 체계가 없어 부처가 숨겨둔 유사중복사업을 조정하는 하는 것이 어려운 실정이다. 따라서 유사중복사업의 축소를 위해서는 유사중복을 식별할 수 있는 관리체계와 분류시스템을 개발할 필요가 있다. 우선 각 기관별로 흩어져 있는 유사중복 점검기능을 총괄하는 상설점검기구를 만들고 유사중복사업의 축소이행 실적을 정기적으로 점검하여 기관에 불이익을 주어야 한다. 내용 측면에서는 조세와 재정지출 간 유사중복, 부처 간 또는 부처 내 유사중복, 수혜자 집단과 서비스 전달체계의 유사중복 사례를 정리하고 이를 매뉴얼화하여 유사중복사업의 이력을 내용중심으로 관리할 필요가 있다. 예산성과금제도와 예산낭비신고시스템의 경우 낮은 인센티브와, 조사권한의 미보유 및 낮은 전문성이 문제가 되고 있다. 이의 개선을 위해 현행 가산금을 포함하여 최대 3,900만원으로 한정된 성과금규모를 대폭적으로 증가시킬 필요가 있다. 또한 예산낭비 신고센터에 부처에 대한 자료접근권과 요구권을 부여하여 조사의 실효성을 높일 필요가 있다. 아울러 예산낭비 신고제도 담당자의 역량을 높이기 위해 예산낭비에 전문성을 가진 인력을 충원할 필요가 있다.

다음으로 총액인건비제도의 현황, 문제점 그리고 개선방안이 분석되었다. 총액인건비제는 인건비에 대한 총액관리를 통하여 부처 인건비의 절약과 감축을 도모하고, 감축된 재원만큼 예산, 보수, 정원 및 조직관리에서 개별 부처의 자율성을 인정하여 조직의 책임성과 성과를 향상시키려는 취지로 도입되었다. 이러한 제도 도입의 취지에도 불구하고 우리나라의 총액인건비제는 자율성 제고나

비용절감을 위해 사용되지 못한 측면이 있다.

우선 기본경비인 인건비가 총액인건비 대상 항목에 포함되지 않아 부처가 자율적으로 사용할 수 있는 대상 금액이 전체 예산의 1%에 불과하기 때문에 총액인건비 대상 항목을 넓혀 부처의 재량권을 강화해야 한다. 또한 총액인건비에 대한 통제가 미비하여 책임성 확보가 문제가 되고 있다. 조직정원 측면에서 기구증설과 인력증원만을 내부에서 평가하고 있어 예산 및 보수 관리 측면에서 성과관리 및 평가가 이루어지지 않고 있다. 따라서, 독립적인 외부평가기관에 의해 부처가 운영하고 있는 총액인건비제가 체계적이고 종합적으로 평가되어야 한다.

자율성 측면에서도 문제 외에, 감축관리 측면에서 총액인건비제는 인건비의 절약을 통한 예산의 효율적 사용에 거의 기여하고 있지 못한 실정이다. 이는 부서의 성과에 따라 인건비가 차등적으로 결정되는 것이 아니라, 부서의 인력과 조직규모에 의해 총액인건비가 자동적으로 결정되고 그 범위 내에서 절감금액만큼 자율적인 사용을 허락했기 때문이다. 따라서 총액인건비제가 인건비의 절약이라는 감축관리의 원리를 제대로 구현하기 위해서는 부서별 성과에 근거하여 사전에 인건비의 총량을 결정하는 제도로의 개선이 필요하다.

Ⅴ. 성과와 결과의 강조

성과주의는 신공공관리론의 주요 원리 중 비교적 성공적으로 적용된 원리이다. 실제로 성과에 대한 강조의 결과로 개인과 사업의 목표 달성과 성과제고의 중요성이 높아졌기 때문이다. 본고에서는 재정 측면에서 성과주의를 대표하고 있는 성과주의 예산제도와 인사 측면에서의 대표제도인 성과급제의 현황과 재정을 살펴보고 제도적 개선방안을 제시한다. 먼저, 성과주의 예산의 경우 재정성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 재정사업심층평가제도로 구현되었다. 특히, 성과주의 예산제도는 성과목표와 지표의 작성과 저성과 사업의 예산조정을 통하여 성과주의 원칙의 확립에 크게 기여하였다. 그 결과 OECD의 성과주의 예산평가에서 가장 높은 순위를 기록하였다. 하지만 그간의 여러 성과에도 불구하고 제도운영에 필요한 정보와 여건의 개선 측면에서 과제가 남아있다.

우선 제도운영에 필요한 정보의 개선 측면에서는 프로그램예산구조의 개편, 성과정보의 측정, 원가정보의 측정 등이 문제가 되고 있다. 최근 정부가 예산의 프로그램 구조와 성과목표체계의 일치를 형식적으로나마 달성했다 하더라도, 예산구조에 성과목표체계를 끼워 맞춘 측면이 크다. 따라서 경직적인 예산체계에 유연성을 부여하여 변화하는 성과목표체계에 맞도록 프로그램 예산구조를 자유롭게 변화시키는 노력이 필요하다. 성과정보 활용 측면에서도, 1년 단위의 지표설정과 사업평가에 대한 정보 부족으로 심층적인 성과정보가 활용되지 않고 있다. 이에 3년 단위 장기목표와 심층적인 평가정보 축적을 위해 부서의 적극적인 참여를 유도하는 방법을 고민해야 한다. 마지막으로 현재 간접비 배분이 되지 않고 있어 원가정보가 생산되지 않고 있기 때문에 원가정보 산출을 위한 노력이 필요하다.

성과주의 운영을 위한 제도적 여건의 개선에 있어서도 노력이 필요하다. 현 단계에서 부처의 성과관리에 대한 역량이 부족하여 기획재정부 중심의 집권적 성과관리가 이루어지고 있다. 이는 성과관리에 대한 부처의 인센티브가 부족한 것이 원인이

기 때문에 정치인들과 국민들이 부처의 성과관리에 관심을 갖도록 성과정보를 이해하기 쉽도록 가공하여 공개하고 홍보할 필요가 있다. 이런 외부적인 유도 외에 부처 스스로 의미 있는 성과정보를 생산할 수 있도록 프로그램 이하 단위의 성과관리에 자율성을 부여하고 자체적으로 사업평가를 하도록 유도할 필요가 있다. 기획재정부는 국가 전체 차원의 다부처사업에 대한 성과관리에 집중하고 이를 위해 미국처럼 고위직의 성과관리총괄관을 두고 각 부처의 차관을 아우르는 주기적인 성과관리 협의체를 운영할 필요가 있다.

인사측면에서 개인의 인센티브 부여를 통해 개인의 노력을 극대화시켜 성과를 높이기 위한 성과급제가 정부조직에 실시되었다. 성과급제는 4급 과장 이상의 고위공무원에 지급되는 성과연봉과 4급 과장 이하의 공무원에게 지급되는 성과상여금으로 구분된다. 성과급제하에서 개별 공무원들은 S등급부터 C등급의 성과가 부여되고 C등급을 제외하고 등급에 따라 성과급을 차등적으로 지급받는다. 성과급제가 형식적으로 도입되었다고 할지라도 성과급제가 공무원들에게 동기를 부여하여 정부성과를 높이는 데 기여를 해왔는지는 의문이다. 현 근무성정평정 체계에서 조직구성원의 성과가 개인의 노력보다는 연공서열에 의한 근속연수, 입직경로(고시, 비고시), 기타 정치적 요인에 의해 왜곡되게 결정되고 있는 측면이 크기 때문이다. 따라서 성과평가의 공정성을 확보하기 위한 노력이 필요하다. 우선 공정하고 투명한 직무분석과 직무평가를 실시해야 하고 평가에 대한 신뢰성을 높이기 위해 자기평가나 면접기회의 제공, 평가 결과의 공개 등이 필요할 것이다.

성과평가의 공정성이 확보되었다 할지라도 성과급제를 통하여 받는 보상의 차이가 매우 작기 때문에 성과 제고를 위한 인센티브로서의 기능이 약한 실정이다. 이는 저성과자와 고성과자의 차이가 크지 않고 C 이상의 등급을 받은 90%의 공무원 모두가 성과급을 지급받고 있기 때문이다. 따라서 고성과자와 저성과자의 성과급의 차이를 넓혀 실질적인 성과급이 되도록 해야 한다. 다만, 공직의 경우 성과에 대한 명확한 구분이 어렵기 때문에 부서별 성과급과 개인별 성과급 간의 비중을 적정히 조절할 필요가 있다. 부서 내 협업이 중요한 부서는 부서별 성과급을 높이고 개인성과가 중요한 부서에서는 개인성과급 비중을 높이는 탄력적인 접근이 중요하다.

Ⅵ. 분권과 자율화

분권과 자율화는 신공공관리론의 주요 제도가 작동하기 위한 전제조건이 되는 원리 중 하나이다. 우리나라의 경우도 분권과 자율성을 높여 책임성을 강화하기 위한 노력들을 기울였는데, 팀제와 책임운영기관은 이러한 원리에 의하여 추진된 대표적인 제도이다. 먼저 팀제의 경우 2005년 안전행정부를 시작으로 하여 2006년 전 기관으로 확대되었다. 하지만 팀제의 도입에도 불구하고 2008년 신정부의 출범 후에 대부분의 부서에서 폐지되어 사실상 실패로 돌아갔다.

본고에서는 이러한 팀제의 실패요인을 분석하고 성공적인 팀제의 도입을 위한 정책대안을 제시하였다. 우선 우리나라의 팀제는 기존 관료제의 업무절차나 문화와 충돌하는 측면이 있었다. 전통 관료제에서 계층제는 여러 단계의 결재를 거쳐 오류를 줄이는 순기능이 있었으며 연공서열을 중시하는 행정문화 속에서 승진을 통해 사기를 제고하였

다. 그러나, 팀제는 권한의 위임을 통해 결재단계를 줄여 부서장의 업무부담이 늘어나고 하위직의 승진을 통한 유인을 감소시켰다. 따라서 행정조직에서 팀제의 성공적인 운영을 위해서는 절차적 간소화를 통하여 의사결정을 단순화하고 예산과 인사에 있어 자율성을 확대하여 팀장의 업무부담을 줄여야 한다. 또한 순환보직의 원칙을 완화하여 전문성을 키우고 직급의 수를 줄여 승진에 대한 유인을 감소시킨 후에 도입할 필요가 있다.

다음으로 책임운영기관의 현황과 한계 그리고 제도적 개선방안이 제시되었다. 책임운영기관은 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요성이 있는 사무에 한하여 지정되고 있다. 현재, 「책임운영기관의 설치 · 운영에 관한 법률」에 의거하여 약 37개의 책임운영기관이 지정되어 운영되고 있다. 책임운영기관으로 지정되면 예산 및 관리에 있어서 자율성을 부여 받게 되는데, 각 기관장은 직원의 승진과 보직 배치를 스스로 결정하고 정원의 30~50% 한도 내에서 계약직 직원을 채용할 수 있으며 기관의 실정에 맞게 상여금을 차등 지급할 수 있다.

이러한 책임운영기관의 한계는 책임운영기관 선정, 기관장 선임 및 운영상의 자율성 부족, 미흡한 평가제도에서 나타나고 있다. 먼저 외국과는 달리 책임운영기관의 선정이 자의적이고 주관적이라는 데 문제가 있다. 따라서 중앙부서에서 매년 책임운영기관을 지정하는 것이 아니라 영국이나 뉴질랜드와 같이 책임기관에 해당하는 기능을 가진 모든 기관을 일괄적으로 책임기관으로 지정하여 잡음을 없애는 방법이 필요하다. 또한 책임운영기관의 기관장의 보수가 적고 기관의 운영의 자율성이 약하기 때문에 우수한 민간의 인재가 기관장에 지원하지 않고 있다. 따라서 기관장의 보수를 공공기관의 장과 같이 성과에 연동되어 인상하고 기관 운영의 자율성을 크게 높여 줄 필요가 있다. 자율성 확대를 위해 총액인건비제의 적용을 완화하여 3% 이상의 정원 증원을 허용하고 공무원 성과급제와 별도인 차등적 성과급제를 도입하여 자체수입과 이월금액을 부처 스스로 성과 제고를 위해 자율적으로 사용가능하도록 허용할 필요가 있다. 책임운영의 성과관리방식도 개선이 필요하다. 기재부의 재정사업자율평가, 부서 자체의 고유사업평가, 안전행정부의 종합평가를 통합한 후 독립적인 평가단을 통해 평가를 진행하여 평가의 신뢰성과 객관성을 높일 필요가 있다.

Ⅷ. 경쟁과 민간화

경쟁과 민간화는 시장주의적 개혁의 핵심원리이다. 이 장에서는 민간과의 경쟁을 통하여 정부기능의 효율성을 높이기 위하여 실시되었던 민영화와 개방형 임용제의 효과를 분석하고 제도적 개선방안을 도출한다. 먼저 민간위탁에 대해서는 다양하게 정의할 수 있으나, 우리나라의 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서는 민간위탁을 "법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인 · 단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것을 의미한다"고 규정하고 있다.

우리나라의 경우 민간위탁의 대상은 ① 민간위탁 시 서비스 질의 개선, 비용절감 등의 효과가 크게 예상되는 사업, ② 민간시장이 활성화되어 있는 사업, ③ 민간의 창의와 효율성이 기대되는 분야 등이다. 국민의 정부 이후 우리나라에서도 민간위

탁이 증가하고 있는 추세이지만 제도적 활성화에는 여러 가지 한계가 존재한다.

우선, 민간위탁의 대상 범위가 문제이다. 현 민간위탁에 관한 근거법령은 국민의 권리 · 의무와 직접 관계되지 아니하는 사무만을 민간위탁의 대상으로 하고 직접 관계있는 업무에 대해서는 민간위탁의 대상으로 하지 않는다고 규정하고 있다. 따라서 민간위탁의 대상을 국민의 권리나 의무와도 연관이 있는 항목으로 점차적으로 확대할 필요가 있다. 다음으로 선정과정의 문제이다. 우리나라의 경우 수의계약에 의한 민간위탁이 많이 이루어지고 있는데 이는 시장이 협소하여 많은 업체가 존재하지 않는다는 측면도 있지만, 입찰과정이 불투명하고 불공정하여 다수의 업체가 참여하기를 꺼리기 때문이다. 따라서 입찰과정을 투명하게 공개하고 입찰절차를 공정하게 관리할 필요가 있다. 마지막으로 민간위탁사업에 대한 기획, 모니터링이나 사후관리가 미흡하다. 민간위탁은 기획, 준비, 운영 감시 · 감독 규제, 성과 평가, 환류의 순환적인 과정이 이루어져야 그 효과를 극대화할 수 있다. 이를 위해서는 전담부서의 설치가 필수적이다. 전담부서에서 전체의 과정을 파악하여 지속적으로 공공성과 효율성, 전문성 등을 확보하는 노력을 기울여야 한다.

개방형 임용제도는 민간의 우수한 인재를 공직에 입문시켜 행정의 전문성을 강화하고, 경쟁에 따른 공무원의 자질향상을 통해 정부의 생산성을 제고하기 위한 방안의 하나로 도입되었다. 현재 전문성, 중요성, 민주성, 혁신성, 조정성의 기준을 가지고 고위공무원단의 30% 이내, 과장급 직위의 20% 이내가 개방형 직위로 지정되어 있다. 개방형 임용은 선발시험위원회에서 2~3인의 임용 후보자를 선발하여 순위를 정하여 추천하고 소속장관은 특별한 경우를 제외하고 추천 순위에 따라 임용한다. 임용기관은 5년의 범위 내에서 2년 이상이며 특별한 사정이 없는 한 최초 임용기간을 최소한 3년 이상으로 한다. 보수규모는 같은 직급에 있는 5급 공채 출신 일반직 공무원보다 많게는 50% 가량 높은 수준이지만 민간부문에 있을 때보다는 크게 낮은 편이다.

이러한 개방형 임용제는 2012년 기준으로 전체 1,126개 고위공무원단 직위 중에서 개방형 직위의 지정 직위 수와 충원 수는 각각 311개(27.6%)와 235명(20.8%)에 불과하며 그나마 제한된 직위에서 절반이 넘는 147명이 내부 임용으로 충원되어 공직인사에서 매우 제한적으로 활용되고 있는 실정이다. 따라서 개방형 임용제를 활성화하기 위하여 우선 우수한 민간인재가 개방형 임용제에 많이 지원하도록 해야 한다. 이를 위해 민간에 비해 낮은 보수를 현실화시킬 필요가 있다. 구체적으로 민간의 스톡옵션과 같이 사전에 설정한 성과목표를 초과달성하는 인재에게는 민간보수 이상의 성과급을 지급할 필요가 있다. 또한, 단기적 계약으로 인해 신분불안과 기존 공무원과의 융화의 어려움이 발생하기 때문에 임용기한 제한을 늘리거나 없앨 필요가 있다. 다음으로 개방형 직위의 내부 공무원 위주의 임용이 문제가 되고 있다. 선발과정의 공정성 확보를 위하여 중앙 인사부서로의 지원 및 임용심사 창구를 단일화하여 부처의 개입 여지를 줄이고 평가위원에 민간전문가를 배치하여 임용의 객관성과 공정성을 높일 필요가 있다. KiPF

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 14-15 『정부개혁의 정책적 시사점』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

상장공공기관 관리 및 운영체계에 대한 연구

박한준 / 한국조세재정연구원 연구위원
허경선 / 한국조세재정연구원 연구위원

공공기관에 대한 연구는 공공기관 이사회 및 감사제도 관련 지배구조 개혁, 그리고 경영평가제도와 경영성과 제고방안, 민간과 공공부문의 생산성 비교분석, 정책고용 및 인력운영 방안, 공공기관의 기능조정, 그리고 민영화정책 등 다양한 주제를 중심으로 수행되고 있다. 특히, 지배구조나 경영성과 개선을 위한 법 · 제도적 고찰이나 정책연구들은 궁극적으로 공공기관의 다층적인 대리인 관계, 기업성과 공공성이 혼재된 사업성격으로 인해 발현되는 구조적 한계에 대한 문제의식을 연구배경으로 공유하고 있다. 하지만 공공기관의 지배구조의 다원화에 대한 축적된 연구 결과는 미비하다. 일부 특정 분석 대상을 중심으로 연구가 수행되기도 하였으나, 지배구조가 다원화된 상장공공기관을 대상으로 전반적인 정책의 필요성과 방향제시를 위한 연구는 아직 진행되지 않았다.

상장공공기관 관리 및 운영체계 개선을 위한 정책방향에 대한 연구 필요성은 상장공공기관의 산업적 중요성과 함께 현행 「공공기관 운영에 관한 법률(공운법)」에 기반한 공공기관 관리시스템의 한계에서 찾을 수 있다.

현행 「공운법」 체계에 따르면, 2014년 기준으로 상장공공기관은 전체 302개 기관 가운데 8개 기관에 불과하다. 전체 기관 수는 공기업 3개(한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사), 기타공공기관 5개(중소기업은행, 강원랜드, 그랜드코리아레저, 한전KPS, 한국전력기술)에 불과하지만 그 중요성과 산업적 비중을 고려한다면 상장공공기관의 관리와 운영에 대한 정책적 논의가 필요하다. 최근 OECD를 중심으로 기업성이 강한 공기업 및 공공기관에 대한 지배구조 다원화에 대한 논의가 진행되고 있다는 점도 주목할 필요가 있다.

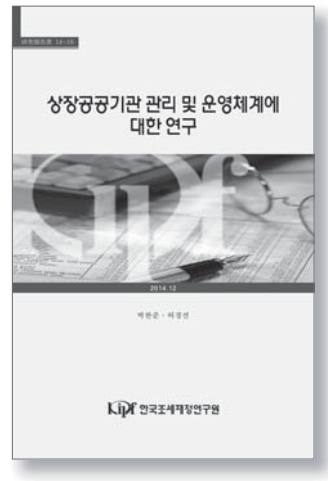
이보다 본질적인 문제점은 「공운법」에 따른 공공기관 운영과 관리제도가 상장기관과 일반 공공기관을 구별하지 않고 있다는 점이다. 시장에서 활동하고 있는 상장공공기관의 특수성보다는 일관된 기준에 따른 관리를 강조하고 있는 것이다. 8개의 상장공공기관이 동일한 유형으로 분류되지 않고, 공기업과 기타공공기관으로 분리되어 지정되고 있는 것도 이러한 문제점을 내포하고 있다. 공기업으로 분류된 기관들도 상장공공기관들과 규모와 산업적 중요성에서 크게 차이를 보이고 있다. 이러한 특수성과 차이에도 불구하고, 인력과 예산에 대한 정부의 통제와 경영성과에 대한 평가는 동일하게

받고 있다는 점에 주목할 필요성이 있다.

본 연구는 이러한 상장공공기관에 대한 구체적인 정책방향의 부재, 다른 공공기관과 동일한 운영관리체계의 일괄적 적용의 문제점과 잠재적 쟁점들을 점검하고 분석하여, 향후 발전적 정책방향을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 각 장에서는 우리나라의 상장제도, 공공기관에 대한 정부의 관리제도의 특성, 상장공공기관의 상장배경, 상장의 효과, 상장에 따른 쟁점 등을 분석하였다.

공공기관 상장의 정책적 필요성은 국가경제적 측면, 자본시장적 측면, 공공기관 운영측면 등으로 구분할 수 있다. 첫째, 우량공기업 민영화 및 상장을 통해 정부재정을 확충할 수 있으며, 국민과 경제적 과실을 공유한다는 점에서 의의를 가진다. 둘째, 자본시장 활성화를 위한 수단으로써 공기업 상장의 의의가 있다. 주식시장 견인을 위해 우량 공기업의 가치를 반영하는 것이다. 셋째, 공공기관 상장은 경영 효율화 및 경영의 투명성 제고를 위한 정책적 가치도 가지고 있다. 공공기관 상장과 민영화 과정에서 실제로는 이러한 요인들이 복합적으로 반영되고 있다고 하겠다.

현재 상장 8개 기관들 중 다수는 처음에는 민영화 계획에 따라 상장되었으며, 공공 부문이 주식의 51% 이상 소유권을 유지하면서 다른 공공기관들과 동일한 운영관리체계를 적용하고 있다. 가장 기본적으로는 인력증원과 예산편성에 대한 정부지침과 가이드라인을 따르도록 되어 있어, 인력 및 예산운용에 자율권이 제한적이다. 다른 기관들과 마찬가지로 인력 및 예산운용상 통제를 받고 있는 것이다. 상장기관의 경영성과를 주식시장에서의 기업 가치와 주가를 통해 평가받는 것이 아니라, 공공기관 경영평가를 통해 성격이 다른 기관들도 동일한 시스템으로 경영성과를 평가받고 있다. 문제



B5변형/ 198면
2014. 12.

점은 방만경영을 방지하고 재무건전성 확보를 위한 통제기제들이 자칫 상장기관 내부의 실적 제고를 위한 인센티브를 왜곡시킬 수 있다는 점이다. 이는 궁극적으로 일반 주주들의 권리를 훼손할 우려가 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

상장 8개 기관사례 분석을 통해 (1) 수익성과 공익성의 상충, (2) 상장기준과 제도적 환경의 미성숙, (3) 경영자율성과 전문성 부족, (4) 획일적 관리와 통제의 한계, (5) 성과 인센티브의 부재, (6) 일반 소액주주의 권리보호 등이 잠재적 정책이슈로 분석되었다. 이러한 문제점은 공공요금의 통제, 인력 및 예산편성의 통제, 획일적 경영성과 평가제도 등을 규정하고 있는 「공공기관 운영에 관한 법률」이 상장공공기관의 특수성을 반영하지 못하는 한계에서 비롯되고 있다. 따라서 상장공공기관의 운영과 관리체계의 개선을 위해서는 무엇보다도 상장의 특수성을 반영할 수 있도록 공공기관 분류체계를 좀 더 정교하게 개선하는 「공운법」 개정작업이 선행되어야 할 것이다.

구체적으로는 첫째, 공공기관 상장에 대한 기준

과 상장기관 관리를 위한 정책방향을 마련할 필요가 있다. 대부분 문제점들이 상장기관들이 민영화를 위해 상장하였으나, 중단되었기 때문에 나타나는 쟁점이기 때문이다. 민영화와 상장을 구분할 수 있는 명확한 정책관을 수립할 필요가 있는 것이다. 민영화 대신 상장이 아닌 정부가 지배적 지위를 유지하면서 상장의 효과를 실현할 수 있는 차별화된 정책방향을 수립할 필요가 있다. 상장의 특수성을 고려하여 일반 소액주주들의 권리를 보호하면서 정부의 재정확충과 시장경쟁을 훼손하지 않는 제도적 환경이 구축된다면, 향후 우량 공기업의 상장 활성화의 기반을 마련할 수 있다.

둘째, 정부의 상충적 정책목표에 따른 혼란을 최소화시켜야 한다. 현재 상장공공기관들은 소유권 부처인 기재부와 주요 사업을 감독하고 있는 주무부처의 다양한 정책적 수요에 대응하고 있다. 문제는 이러한 정책목표들이 상충하는 데 있다. 물가정책을 담당하고 있는 정책부서는 상장기업의 수익성보다는 공공요금 인상 억제를 강조하는 반면, 출자기관을 담당하는 정책부서는 배당 확대에 대한 강한 인센티브를 가지고 있다. 기관입장에서 배당 확대를 위해서는 수익을 확대해야 하나, 공공요금 인상 억제는 이와 상충적인 것이다. 이와 유사하게, 공공요금 인상억제, 배당 확대의 정책목표는 공공기관의 경영성과와 재무건전성을 모니터링하는 정책부서와도 상충하게 된다. 공공요금 인상억제와 배당 확대는 공공기관 재무건전성에 부정적 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 궁극적으로, 다양한 정책부서에 존재하고 있는 상충적인 정책목표가 야기하는 혼란은 궁극적으로 실적 제고를 위한 기관 내부의 성과동기를 저하시키게 된다. 이를 해결하기 위해서는 정부의 영향력을 최소화할 필요가 있다. 인력과 예산운영에 대한 자율권을 확대할 필요가 있다. 과거 시범사업으로 10% 범위에서 자율권을 제공하여 진행되었던 경영자율권사업을 확대하여 재개하는 방안도 검토할 수 있다. 소유권 부처로서 정부 의견과 요청의 일관성을 유지하고 협의할 수 있는 커뮤니케이션 채널을 일원화하여야 한다.

셋째, 임원의 전문성과 독립성을 강화하여야 한다. 전문경영인이 기관장과 임원으로 선임될 수 있도록 선임과정에서 독립성을 확보하고 더욱 투명하게 관리하여야 한다. 전문경영인이 선임되면, 이들의 자율적인 경영이 가능하도록 이들에 대한 평가를 시장에서의 성과로 가늠하는 것을 고려하여야 한다. 부정행위나 심대한 결격사유가 없는 한, 성과가 뛰어난 기관장과 임원의 연임은 유연하게 결정할 수 있도록 일반주주의 의견이 반영되어야 한다. 현재의 「공운법」에 따른 선임은 전문경영인으로서 역량을 이끌어내기보다 본인의 임기 내 현상유지적 관리행태를 유도할 가능성이 더 크기 때문이다.

넷째, 상장공공기관에 대한 국정감사, 감사원감사, 경영평가 등 다수의 감사 및 평가부담을 조정할 필요가 있다. 기관평가의 핵심지표로서 주가지표 등을 활용하여 평가를 간소화하는 것이 오히려 상장기관의 특수성을 반영한 평가방식이기 때문이다. 임원의 전문성과 독립성 강화를 위해 임원의 선임의 독립성과 임기의 유연성을 강조하였다면, 실적 제고를 위해서는 평가의 간소화와 실제적 실적에 상응하는 보상체계를 구축하여야 한다. 예를 들면, 기업의 수익과 주가가치 변화에 따른 성과급이나 스톡옵션을 고려할 수 있다. KIPF

---

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 14-18 『상장공공기관 관리 및 운영체계에 대한 연구』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

주요국의 조세 · 재정동향

* 이 자료는 한국조세재정연구원 세법연구센터의 「주요국의 조세동향」과 재정지출분석센터에서 발간하고 있는 「재정동향」 자료를 요약 · 정리한 것입니다. 〈편집자 주〉

주요국의 조세동향

동향 15-05

요 약

■ 캐나다는 2015년 예산안 세부 내역을 2015년 4월 21일자로 발표함
- 법인세 분야에서는 소규모 사업자에 대한 세율 경감 및 캐나다 내 생산설비에 대한 가속상각 허용 등의 개정안이 포함됨
- 소득세는 비과세 개인저축계좌 불입 한도 증대 및 노인 및 장애인의 주거 개선 지원을 위한 세액 공제 등이 반영됨
- 기타 양도소득세 및 국제조세 등의 분야에서 일부 개정안이 제시됨

■ 이탈리아는 해외자산 자진신고 제도 관련 절차적 보완사항 및 전자·통신 거래에 대한 부가가치세 관련 개정사항을 발표함
- 해외 금융기관을 통한 해외자산 정보 교환과 관련된 기준 모델을 2015년 4월 30일자로 발표함
- 전자·통신 거래에 있어서의 부가가치세 목적상 용역의 공급장소를 개정한 시행령(Legislative Decree No. 42 of 31 March 2015)을 2015년 4월 18일자로 발표함

■ 그리스 재무장관은 2015년 5월 4일에 해외자산 자진신고에 대한 혜택 부여 계획을 발표함
- 미신고 해외자산에 대해서 15~20%의 세금만 부과하고 기존에 부과 되었던 추가적인 벌금은 면제하도록 하는 것이 주요 내용임
- 그리스는 동 제도를 통해 국가 부채 상환에 필요한 재원을 일부 충당할 예정임

■ 아일랜드 정부는 2015년 5월 15일에 스타트업을 장려하기 위해 세제혜택 프로그램인 Start-Up Refunds for Entrepreneurs(SURE)을 발표하였음
- 근로자였던 자가 스타트업 기업을 설립할 때 투자한 자본의 일부를 과거에 납부한 근로소득세에서 환급해 주는 프로그램임

■ 스페인은 2015년 3월 30일에 가상화폐인 비트코인 거래에 대한 부가가치세 면제범위 발표함
- 스페인 경제계는 동 조치를 통하여 비트코인 거래가 활성화되면서 비트코인 산업과 관련한 IT기업 및 스타트업이 활성화 될 것으로 기대하고 있음
- 새로 발표된 비트코인에 관한 부가가치세 면제 거래는 거래, 납부, 이전, 대출, 수표거래, 기타 유통증권 등임

■ 호주 재무부장관은 2015년 5월 12일 의회에서 2015 예산안을 공개함
- 2015 예산안은 일자리창출과 소기업의 육성, 개별 가구에 대한 지원, 과세와 조세혜택의 공정성 강화, 국가안보의 확보, 재정회복을 골자로 함
- 예산안에서는 세제와 관련하여 소규모 사업자와 창업기업에 대한 세율인하 등의 혜택 부여, 국제거래에서의 조세회피방지법 신설, 국가 간

디지털산업 거래에 대한 소비세 과세 등의 내용을 담고 있음

■ 뉴질랜드 재무장관은 2015년 5월 21일 의회에서 2015 예산안을 공개함
- 2015 예산안은 저소득가구에 대한 높은 수준의 지원, 부동산투자에 대한 과세 강화, 경제성장의 동력을 위한 투자 확대를 목표로 하고 있다고 밝힘
- 예산안에서는 세제와 관련하여 저소득층 자녀에 대한 지원, 부동산 거래에 대한 과세강화 등을 담고 있음

1. 캐나다 – 2015 예산안 세부 내용 발표[1)]

■ 캐나다 재무부(Ministry of Finance)는 2015년 4월 21일자로 2015년 예산안(Economic Action Plan) 세부 내역을 발표함
- 동 예산안에 포함된 조세 개정안은 별도 규정이 없는 한 2015년 1월 1일부터 효력을 가짐
- 주로 법인세, 소득세 및 기타 국제조세 등의 항목으로 구성됨

가. 법인소득세(Business Income Taxation)

■ 소규모 사업자에 적용되는 세율(small business tax rate)이 현행 11%에서 9%로 단계적으로 경감됨
- 기본적으로 소규모 사업자 특례세율이 적용되는 대상은 캐나다 내에서 관리되는 사적 기업(Canadian-controlled private corporation)이 수행하는 소정의 능동적 사업활동에 발생한 소득 중 매년 50만캐나다달러까지 적용됨
- 동 예산안에 따른 세율 경감은 2016년 1월 1일부터 발효되며 다음과 같이 매년 단계적으로 경감됨
  - 2016.1부터: 10.5%
  - 2017.1부터: 10%
  - 2018.1부터: 9.5%
  - 2019.1부터: 9%
- 상기 소규모 사업자 법인세율 인하에 따라 이와 관련된 배당 소득에 적용되는 gross-up율도 18%에서 15%까지 단계적으로 인하됨

■ 캐나다 내의 생산 설비 등에 대해 특별 가속상각을 허용함
- 2015~2026년까지 생산 또는 판매 · 리스용 제품 가공을 위해 캐나다 내에서 사용할 목적으로 기계장치 · 설비를 취득하는 경우에 적용 가능함
- 이들 장비에 대해 50%의 가속상각률을 적용하여 정률법으로 상각하는 것을 허용함

■ 주식파생상품 거래와 연계된 특정 상황의 경우 법인 간 배당금 지급에 대해 적용되는 배당소득 공제를 제한함
- 금융기관 등이 주식파생상품 거래를 통해(synthetic equity arrangement) 주식 보유로부터의 손익발생과 같은 경제적 위험을 제3자에게 전가하면서 배당만을 수취하는 거래를 수행하는 경우가 있음
- 위와 같은 거래를 통하여 캐나다 법인의 주식으로부터 배당금을 수취하는 법인 납세자에 대하여 법

1) www.ibfd.org 참조

인 간 배당금 지급에 대해 적용되는 배당소득 공제를 부인함

나. 개인소득세 (Personal Taxation)

■ 비과세 개인저축계좌(tax free savings account) 불입 한도가 늘어남
- 동 계좌에 불입하는 금액의 연간 한도가 5,500캐나다달러에서 1만캐나다달러로 늘어나며, 이는 2015년 1월 1일부터 적용됨
- 해당 불입 한도는 물가상승률에 연동되지 아니함

■ 노인 및 장애인의 주거 개선 지출을 지원하는 세액공제(Home Accessibility Tax Credit)가 신설됨
- 노인 등 특정인의 주거에 대해 소정의 지출을 할 경우 해당 지출액(최대 1만캐나다달러까지)의 15%에 상응하는 세액 공제를 부여함
  - 특정인(qualifying individuals) 요건: 65세 이상의 연장자 또는 장애인
  - 적용 대상 주거(eligible dwellings): 상기 특정인이 주로 거주하는 주택 등 거주지(principal residence)
  - 적용 대상 지출: 특정인이 주거 내에서 보다 편리하게 움직이거나 위험을 줄일 수 있도록 리노베이션 또는 개량(alteration)하는 것(일례로 휠체어 통로 설치 등이 이에 해당하며, 당해 주거의 가치 증대가 주목적인 투자는 이에 해당하지 아니함)
  - 상기 세액공제는 특정인의 배우자, 직계존비속, 형제자매 등의 가족들도 신청할 수 있음

다. 기타 조세

■ 자선활동을 장려하기 위하여 소정의 주식 및 부동산 양도차익을 통한 기부행위에 대하여 양도소득세를 면제함
- 사기업(private corporation)의 주식 또는 부동산 양도소득을 소정의 수증자에게 기부한 경우를 대상으로 함
  - 해당 주식 또는 부동산을 처분으로 받은 현금을 양도일로부터 30일 내에 수증자에게 기부한 경우로서
  - 해당 주식 또는 부동산의 구매자가 증여자 및 수증자와는 특수한 관계가 없는 제3자로서의 거래(dealing at arm's length)를 수행하는 경우일 것

■ 국제조세 분야에서는 OECD BEPS Action Plan 및 자동적 정보교환 (Automatic Exchange of Information) 관련 활동을 적극적으로 수행할 예정임
- BEPS Action Plan과 관련하여 OECD 및 G20과의 협력을 지속적으로 강화하고 관련 쟁점들에 대한 논의를 더욱 활발하게 진행할 예정임
- 자동적 정보교환과 관련하여 정보 보고 기준(common reporting standard)을 2017년 7월 1일부터 시행할 계획임

■ 캐나다 국세청(Canada Revenue Agency) 내에서 납세자 정보를 공유하는 것을 강화함
- 현행 제도하에서는 연방정부나 지방정부의 비조세 채권을 회수하기 위하여 국세청이 납세자의 기밀정보를 사용하는 것이 금지되나, 향후에는 비조세 채권 회수를 위하여 국세청 내에서 납세자 정보를 공유하는 것이 가능하도록 관련 법령을 개정할 예정임

〈자료 수집 및 정리: 이형민 회계사〉

2. 이탈리아의 해외자산 자진신고 제도 보완 및 전자 · 통신 거래에 대한 부가가치세 관련 시행령 발표[2)]

가. 해외자산 자진신고(voluntary disclosure) 제도 보완

■ 이탈리아 국세청(Italian Tax Authorities)은 해외 금융기관을 통한 해외자산 정보 교환과 관련된 기준 모델을 2015년 4월 30일자로 발표함

■ 동 조치는 2015년 1월 1일부터 시행된 해외자산 자진신고 제도(Law No. 186 of 15 December 2014)의 후속 절차로 이루어진 것임
- 2014년 9월 30일까지 해외자산이나 투자로부터의 소득을 신고하지 아니한 납세자는 2015년 9월 30일까지 이를 자진신고하여야 함
- 이 경우 소정의 요건을 충족할 경우 가산세의 25~50%까지 경감 가능함
- 납세자가 해외 금융기관(foreign financial intermediary)으로 하여금 이탈리아 과세당국과 관련 정보를 교환할 수 있도록 권한을 부여(authorize)한 경우도 그러한 가산세 경감 요건 중 하나에 해당함

■ 이탈리아 국세청은 당해 정보교환 기준 모델을 발표함으로써 납세자들이 해외 금융기관을 통하여 해외자산 정보를 보다 적극적으로 제공할 수 있도록 지원함
- 해외자산 및 투자소득 자진신고를 위해 해외 금융기관이 이탈리아 국세청과 협력하도록 권한을 부여하는 것과 관련된 요건 및 절차 등에 대한 정보를 제공

나. 부가가치세 목적상 전자 · 통신 거래에서의 용역 공급장소에 대한 시행령 발표

■ 이탈리아는 2015년 4월 18일자로 전자 · 통신 거래 부가세 관련 개정 시행령(Legislative Decree No. 42 of 31 March 2015)을 발표함
- 동 시행령은 2015년 5월 3일부터 발효되며, 2015년 1월 1일부터 시작되는 거래에 적용될 것임

■ 동 시행령에서는 물리적 실체가 뚜렷하지 않고 주로 무형의 재화 및 용역이 공급되는 전자 · 통신 거래의 특성을 감안하여, 해당 거래가 귀속되는 공급 장소에 대한 판정 기준을 명확히 함
- 통신(telecommunication), 방송(broadcasting) 및 전자 용역(electronically supplied services)을 비사업자 소비자(non-taxable persons)에게 제공(B2C)하는 경우 동 용역의 공급 장소는 해당 소비자(customer)가 소재한 장소로 함

■ 동 시행령에는 이러한 전자 · 통신 거래에 대한 부가가치세 신고 납부를 원활히 하기 위한 특별 규정(VAT Mini One-Stop Shop, 'MOSS')도 포함하고 있음
- 통신, 방송 및 전자 용역을 EU 멤버국 소재 소비자에게 공급(B2C)하면서 해당 멤버국에 사업장(establishment)을 두지 않은 경우에 적용 가능함
- MOSS를 적용하려는 납세자는 EU 멤버국 중 한 국가에 등록하게 되며, 당해 전자 · 통신 거래에 대한 부가가치세를 MOSS 등록 국가 과세당국에 신고 · 납부하게 됨

2) www.ibfd.org 및 http://www1.agenziaentrate.gov.it 참조

– 당해 납세자는 다른 멤버 국가들에 소재한 소비자에게 제공한 통신· 방송·전자 용역 거래의 세부 내역과 관련 부가세를 분기별로 웹포털을 통해 전자적 방식으로 신고, 납부함

• MOSS 등록 국가 과세당국은 동 신고 내역을 바탕으로 해당 거래가 소비된 멤버 국가에 부가가치세 신고 및 납부액을 이전하게 됨

• MOSS의 적용 여부는 납세자가 선택할 수 있으나, 특정 멤버국가에만 선별하여 적용할 수는 없음

〈자료 수집 및 정리: 김준현 회계사〉

3. 그리스–해외자산의 자발적 신고에 대한 혜택 부여 계획을 발표함[3)]

■ 그리스 재무장관은 2015년 5월 4일에 미신고 해외자산에 대해서 완화된 세율 및 규정을 적용하는 계획을 발표하였으며 이를 통해 국가부채 상환에 필요한 재원의 충당도 도모함

• 완화된 세율 및 규정은 미신고 해외자산에 대해서 기존의 탈세자와는 달리 15~20%의 세금만 부과하고 추가적인 벌금은 면제하며, 해당 자금을 그리스로 송금하지 않아도 되게 하는 내용으로 이루어짐

– 기존의 탈세자에게는 탈세 소득에 대해서 적발시 46%의 세금과 46%의 추가적인 벌금을 부과하고 있으므로 추가적인 벌금 없이 15~20%의 세율로 과세하는 이 제도는 조세사면의 성격을 가지고 있음

• 미신고 해외자산은 그리스 세무당국에 소득을 신고하지 않고 해외로 보내진 재원으로 이루어진 자산임

– 동 계획은 주로 예금의 형태로 존재하는 미신고 해외자산을 대상으로 하고 있음

■ 시리자 총리 정권은 조세회피를 하고 있는 납세자들을 자진납세로 유도하기 위해, 거액 탈세자에 대한 체포 뉴스와 동시에 동 조세사면 계획을 발표 하여 자진신고의 이점을 부각시키고 있음

〈자료 수집 및 정리: 홍성열 회계사〉

4. 아일랜드–스타트업 투자에 대한 새로운 세제혜택 발표[4)]

■ 아일랜드 정부는 2015년 5월 15일 스타트업을 장려하기 위해 새로운 세제혜택 프로그램인 Start-Up Refunds for Entrepreneurs(SURE)을 발표함

• 동 프로그램은 근로자였던 자가 스타트업 기업을 설립할 때 신규 기업이 SURE의 기준에 적격하면, 투자한 자본을 과거에 납부한 근로소득세에서 환급해 주는 프로그램임

– 환급한도는 투자한 금액 대비 최대 41%까지임

• 환급 대상이 되는 과세 소득은 전년도 6개년 동안 창업한 근로자가 신고 했던 과세소득임

■ SURE는 스타트업 활성화 프로그램으로 운영되었던 종자자본제도(Seed Capital Scheme)를 대체하는 것임

• 종자자본제도(Seed Capital Scheme)는 2011년부터 2013년까지 197건의 불만사항이 있었으며 관련 금액은 4.9억유로에 달하는 규모였음

3) http://services.taxanalysts.com/taxbase/tnipdf2015.nsf/PDFs/TI1780518.pdf/$file/TI1780518.pdf
4) http://www.revenue.ie/en/tax/it/leaflets/it15.html

- 기존의 종자자본제도는 투자기간과 환급기간 사이에 상당히 긴 공백기간이 있어 투자자들의 재무적인 어려움을 해결하는 것에 미흡하였음
  - 투자자가 2013년 초에 투자를 하면 환급신청은 연말에서야 가능했고 환급은 2014년까지도 안 되는 경우가 생기기도 할 정도로 지원 시간이 길었음

■ SURE를 적용받기 위해서 투자자 개인 및 투자자금이 충족해야 하는 조건은 다음과 같음
- 적격 기업에 투자를 하는 투자자의 소득은 과거 원천징수 대상이었던 임금으로 대부분 구성되어야 함
  - 그러나 투자 직전의 연도에 받은 소득은 반드시 임금 소득이 아니어도 되는 예외 사항은 있음
- 투자자는 최소 1년간 새로운 벤처기업의 정규직 직원이어야 하며, 투자 첫해에는 주당 10시간 이상 일하는 다른 어떤 회사에도 취업을 하면 안 됨

■ SURE를 적용받기 위한 주식에 관련된 조건은 현금매입, 보유조건, 일정비율 이상 타회사 주식 소유 금지의 조건이 있음
- 투자자는 해당 기업의 주식 매입을 통해서 현금을 벤처기업에 투자해야 하며 해당 주식은 발행일로부터 최소 3년간 보유하고 있어야 함
- 또한 투자자들은 투자하기 전 12개월 동안은 어떤 회사든 지분을 15% 이상 가질 수 없음
  - 단, 휴업 상태인 회사나 전기 3기 동안 매출이 127,000유로 이하의 SURE에서 인정하는 무역회사는 15% 이상 소유 가능함

■ SURE를 적용받기 위한 기업 자체에 관련된 조건은 설립기간, 설립 및 거주지 판정, 전임 고용인과의 관계에 관련된 조건이 있음
- 새 벤처기업은 설립 후 2년 이하여야 하고 운영하고 있는 사업은 인수한 것이 아니어야 함
- 해당 기업은 아일랜드나 다른 European Economic Area(EEA)에서 설립되고 두 지역 중 어느 한 곳의 세무상 거주자여야 함
- 그리고 SURE를 적용받는 기업은 근로자였던 투자자의 전임 고용인 또는 전임 고용인과 관련된 회사와는 어떠한 거래도 있으면 안 됨

〈자료 수집 및 정리: 홍성열 회계사〉

5. 스페인-비트코인 거래에 대한 부가가치세 면제범위 발표[5)]

■ 2015년 3월 30일에 스페인 세법위원회는 가상화폐인 비트코인의 인터넷 포탈을 통한 구매와 판매 등에 대해서 부가가치세를 면제하는 기본통칙(V1029-015)을 발표하였음
- 스페인은 동 발표로 비트코인을 지급수단으로 인정하게 되었으며 '기타 유통증권(other negotiable instruments)'으로 분류하고 부가가치세를 면제하기로 함
- 동 조치로 스페인은 비트코인을 새로운 금융서비스(financial service)로 인정하고 있는 EU 내의 기조에 합류하게 되었으며, 비트코인 산업과 관련한 새로운 IT기업 및 스타트업이 활성화될 것으로 기대하고 있음

5) http://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns_2015-05-04_es_1.html&WT.z_nav=Navigation&colid=4913

– EU 국가 중에서 독일, 영국, 프랑스, 핀란드, 벨기에에서 이미 비트코인을 지급수단으로 인정하여 부가가치세를 면제하고 있음

• 이러한 조치는 비트코인을 금융서비스를 구성하는 한 요소로 간주하는 EU VAT Directive 2006/112/CE에 기반하고 있음

■ 새로운 통칙에 의한 비트코인과 관련된 부가가치세 면제 거래는 거래, 납부, 이전, 대출, 수표거래, 기타 유통증권 등에 관한 거래임

• 이러한 부가가치세 면제 거래는 금융서비스로써 비트코인이 사용될 때의 모든 거래를 포함하게 된 것이므로, 이번 발표로 비트코인은 부가가치세 면제에 관해서 일반 화폐와 동등한 지위를 확보하게 됨[6)]

〈자료 수집 및 정리: 홍성열 회계사〉

6. 호주–2015 예산안 공개

■ 호주 재무부장관은 2015년 5월 12일 의회에서 2015 예산안을 공개함

• 2015 예산안은 일자리, 성장과 기회를 촉진(boosts jobs, growth and opportunity)하고자 하는 목적을 담고 있음[7)]

– 일자리 창출과 소기업의 육성, 개별 가구에 대한 지원, 과세와 조세혜택의 공정성 강화, 국가안보(national security)의 확보, 재정회복을 골자로 함

• 예산안에서는 세제와 관련하여 소규모 사업자와 창업기업에 대한 세율인하 등의 혜택 부여, 국제거래에서의 조세회피방지법 신설, 국가 간 디지털산업 거래에 대한 소비세 과세 등의 내용을 담고 있음

■ 일자리 창출과 소규모 사업자에 대한 지원을 강화하기 위해 소규모 사업에 대해 세율인하 등의 혜택을 적용함[8)]

• 연간 매출액 2백만호주달러 이하인 법인에 대해 세율을 1.5%p 인하한 28.5%를 적용하고, 법인이 아닌 소규모 사업자에게는 5%의 세금할인(tax discount)을 적용함

– 다만, 세금할인의 한도는 개인당 연간 1,000호주달러를 한도로 함

• 모든 소규모 사업장에 대해 즉시상각할 수 있는 개별자산 금액기준을 현행 1,000호주달러에서 2만호주달러로 상향조정함

• 이러한 세율인하 등은 2015년 7월 1일부터 적용되며 즉시상각의제의 한도 상향은 2017년 6월 말까지 한시적으로 적용됨

■ 기업의 창업 활성화를 위해 초기 창업기업에 대한 세제지원을 확대함[9)]

• 창업시 5년간 이연하여 상각하도록 하던 창업관련 전문가 비용을 즉시 공제할 수 있도록 함

• 현재 개정 중인 종업원주식제도(employee share scheme) 과세관련 규정에서 초기 창업기업에 대해 적용요건을 완화함

– 현재 기존 옵션 부여 시 소득세 과세에서 요건 충

6) Spain, Law 37/1992, 28 December, of the Value Added Tax –Spanish Value Added Tax Act
7) Commonwealth of Australia, *Budget 2015 Overview*, 12 May 2015, p. 1.
8) Commonwealth of Australia, *Budget 2015 Growing Jobs and Small Business*, 12 May 2015, pp. 7–11.
9) Ibid., p. 15.

족시 과세를 옵션 실행시 등으로 이연하는 개정이 진행 중임

– 창업기업은 매출액 기준테스트 배제, 자본이득세 과세감면, 과세관청의 장이 이연요건 적용요건 충족이 현실적으로 불가능[10]하다고 판단하는 경우 조건 적용의 3년간 유예 등을 부여함

■ 다국적기업의 조세회피를 방지하기 위해 다국적조세회피방지법(Multinational Anti-avoidance Law)을 도입함[11]

• 이 법에서는 호주에 과세지위(taxable presence: 고정사업장 등)를 인위적으로 회피하는 다국적기업의 거래를 호주 내의 과세소득으로 간주하여 과세함

– 최대 30개의 다국적기업이 이 법에 해당할 것으로 예상됨

• 납세자는 거래 관련 세액뿐만 아니라 최대 100%에 달하는 가산세와 가산금이 부과될 수 있음

• 호주 정부는 이는 국제조세회피 방지를 위한 시작일 뿐이며 G20과 OECD 논의에 발맞추어 계속적으로 필요한 법률을 제정할 것임을 밝힘

• 이 법은 2016년 1월 1일부터 적용됨

■ 공정한 경쟁체제(level the playing field)를 위해 호주로 수입되는 디지털 재화와 용역에 대해 소비세(Good and Service Tax)를 과세함[12]

• 현재 국내 디지털 재화 및 용역 제공자는 소비세가 과세되나 수입되는 재화 및 용역은 과세되고 있지 않아 과세형평성을 도모하기 위함임

• 이러한 소비세 과세는 2017년 7월 1일부터 수입되는 재화와 용역부터 적용됨

■ 비영리법인이나 공공의료부문의 고용인에 대한 과도한 복리후생 남용을 방지하기 위해 기존의 부가급여세(Fringe Benefits Tax) 면제에 금액한도를 도입함[13]

• 기존 부가급여세 과세대상이 아닌 비영리법인 등의 고용인에게 제공되는 복리후생비(meal entertainment benefit)에 대해 5,000호주달러 면세한도를 적용함

• 이러한 한도 적용은 2016년 5월 1일부터 적용됨

■ 관광취업비자(working holiday)로 호주에 일시적으로 방문하는 개인에 대해 거주자 지위에 관한 규정을 개정하여 비거주자로 간주함[14]

• 따라서 관광취업비자로 호주에서 발생하는 소득은 32.5%의 세율로 과세됨

– 이전의 거주자 지위 등에서 적용되던 면세최저점, 낮은 한계세율 및 과세상계 등[15]이 더 이상 적용되지 않음

〈자료 수집 및 정리: 정 훈 회계사〉

10) PriceWaterhouseCoopers, 2015–16 Australian Federal Budget: Prepare for repair, p. 18.
11) Commonwealth of Australia, *Budget 2015 Fairness in Tax and Benefits*, 12 May 2015, p. 7.
12) Commonwealth of Australia, *Budget 2015 Budget Strategy and Outlook Budget Paper No. 1*, 12 May 2015, pp. 1–13.
13) Ibid., 1–14.
14) Commonwealth of Australia, *Budget 2015 Fairness in Tax and Benefits*, 12 May 2015, p. 12.
15) Australia – Budget 2015/2016(12 May 2015), News IBFD.

7. 뉴질랜드－2015 예산안 공개[16)]

■ 뉴질랜드 재무장관은 2015년 5월 21일 의회에서 2015 예산안을 공개함
- 2015 예산안은 저소득가구에 대한 높은 수준의 지원, 부동산투자에 대한 과세 강화, 경제성장의 동력을 위한 투자를 목표로 하고 있다고 밝힘[17)]
- 예산안에서는 세제와 관련하여 저소득층 자녀에 대한 지원, 부동산 거래에 대한 과세강화 등을 담고 있음

■ 가계경제에 상당한 어려움이 있는 저소득층의 자녀들을 지원하기 위해 재정지원을 확대함
- 연간 세전 36,350뉴질랜드달러 이하 저소득가구는 워킹포패밀리(Working for Families) 프로그램의 주당 지원액을 12.5뉴질랜드달러 인상하여 최대 24.50뉴질랜드달러를 지원함
- 연간 세전 36,350뉴질랜드달러 이상 소득의 가구도 일정금액의 증가가 있으나, 그 증가금액은 주당 12.5뉴질랜드달러보다 작은 금액일 될 것임
  - 연간 세전 88,000뉴질랜드달러 이상 소득의 가구는 약간 지원금액이 낮춰질 것이며 평균적으로 주당 3뉴질랜드달러 삭감될 것임
- 이러한 재정지원증가는 2016년 4월 1일부터 적용됨

■ 공정한 과세를 실현하고 부동산투자산업에서 납세협력을 강화시키기 위한 절차를 도입함
- 토지매매 절차의 단계로서 매매자의 IRD(Inland Revenue Department)번호 부여를 의무화함
- 비거주자는 토지매매시 본국으로부터 부여받은 사업자등록번호를 제공해야 함
- 비거주자는 부동산 매수를 위한 IRD번호를 부여받기 전에 뉴질랜드 은행 계좌를 개설해야 함
- 거주 목적 부동산이라도 매수 후 2년 내 매각 시에는 과세됨
  - 다만, 양도자의 주거주지이거나 상속받은 재산 등인 경우에는 제외함
- 부동산 거래에 대한 세무조사 등을 위해 추가예산을 과세관청에 배정함
- 이러한 절차는 2015년 10월 1일부터 적용됨

〈자료 수집 및 정리: 정 훈 회계사〉

16) 뉴질랜드 과세관청 조세정책(http://taxpolicy.ird.govt.nz/news/2015-05-21-budget-2015).
17) Hon Bill English, Minister of Finance, Budget Speech, 21 May 2015.

주요국의 재정동향

EU

■ EU 비공식 재무장관회의 개최, 유럽 경제, 자본시장 연합 관련 논의(2015.4.24~25.)[1]

• (유럽 경제) 투자, 구조 개혁 등을 통한 EU 성장 잠재력 제고에 대해 논의

– (구조개혁의 효과) 모든 EU 회원국이 적극적으로 개혁을 이행하면 개혁을 시행하지 않는 경우에 비해 10년 후 GDP가 6% 이상 더 높을 전망

– (노동시장 개혁) 더욱 역동적이고 신기술에 개방된 노동시장이 필요하며, 많은 국가에서 분절된(segmented) 노동시장에 대한 대응이 요구됨

– (기타 개혁) 기업 환경 개혁, 사회 시스템의 장기 지속가능성 확보, 인구 고령화 고려, 근로에 대한 조세 부담을 성장을 저해하지 않는 다른 세원으로 이전 등

– (투자 관련) 구조 개혁은 기업과 일자리 창출, 혁신 및 생산성 제고에 기여하며 친기업적 환경, 원활하게 작동하는 시장, 규제 합리화도 투자 증진을 위한 전제 조건임

• (자본시장연합*) 자본시장연합과 관련한 분명한 구조와 원칙이 확립되어야 하고 EU 국가들의 동등한 자본시장 발전을 저해하는 요인을 확인할 필요가 있음

* 직접금융시장 통합을 골자로 하는 자본시장연합(Capital Market Union)은 EU 기업과 인프라에 대한 민간 및 기관 투자를 증대하는 데 중요한 역할을 할 전망

■ 유로그룹 회의, 그리스 구제금융, 단일은행감독기구, 성장 및 고용 관련 논의(2015.4.24.)[2]

• (그리스 관련) 그리스 당국과 유로그룹 사이에 여전히 입장차가 존재하며 지원에 앞서 종합적인 합의가 필요

– 5월 유로그룹 회의에서 그리스 문제에 대해 재검토할 예정

• (단일은행감독기구 관련) 단일은행정리기금에 대한 회원국의 신속한 정부 간 협정(IGA) 비준과 은행회생 및 정리에 관한 지침(Bank Recovery and Resolution Directive: BRRD)의 신속한 전환 강조

• (성장 및 고용 관련) 유로 지역에 대한 European Semester 차원의 권고 사항(지난해 발표) 이행을 점검

– 또한 서비스 시장 개혁, 연금 개혁과 재정 지속가능성 연계, 근로에 대한 조세 부담 감축 등 주요 정책 이슈에 합의

• 이 밖에도 스페인, 키프로스 관련 이슈 논의

■ EU 이사회, 2014년 미사용 예산의 이전 허용(2015.4.21.)[3]

• 2014년에 사용하지 않은 특정 EU 예산(commitments)을 2015~2017년 성장과 일자리 창출을 위한 투자 지원에 사용할 예정

1) European Commission: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-4855_en.htm
https://eu2015.lv/news/media-releases/1458-presidency-all-eu-member-states-should-benefit-from-the-capital-markets-union
2) Council of the EU: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/24-eurogroup-dijsselbloem-remarks/
3) Council of the EU: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/21-council-preserves-funds-promoting-growth-jobs/

– (배경) 공동 운영 EU 프로그램 중 300여 개 프로그램이 늦게 채택되어 2014년에 미사용 예산 발생

– (경과) 관련 프로그램 집행을 보장하기 위해 2014~2020 다년도 재정체계(Multiannual Financial Framework: MFF)와 2015년 예산안을 수정

* 2014–2020년의 총지출 한도는 불변

• (규모) 211억유로의 2014년 미사용 예산 중 2015년에 165억유로, 2016년에 45억유로, 2017년에 1억유로가 이전될 예정

• (대상) 구조기금, 결속기금, 농촌 개발을 위한 EU 농업 기금, 해양수산기금, 망명·이주·통합기금, 안보 기금 등의 지원을 받는 프로그램

■ EU 통계청, 2014년 재정수지 및 정부채무 통계 발표(2015.4.21.)[4)]

• (재정수지) 2014년 유로존 및 EU 28개국의 GDP 대비 재정적자는 각각 2.4%, 2.9%로 전년 대비 감소

– 덴마크(+1.2%), 독일(+0.7%), 에스토니아·룩셈부르크(+0.6%)는 재정수지 흑자 기록

– 리투아니아(–0.7%), 라트비아(–1.4%), 루마니아(–1.5%)는 재정적자 비율이 낮은 편

– 재정적자가 GDP 대비 3%를 초과한 국가는 키프로스(–8.8%), 스페인(–5.8%), 크로아티아·영국(–5.7%), 슬로베니아(–4.9%), 포르투갈(–4.5%), 아일랜드(–4.1%), 프랑스(–4.0%), 그리스(–3.5%), 벨기에·폴란드·핀란드(–3.2%)

〈표 1〉 유로존(EA19) 및 EU 28개국의 2014년 재정수지 및 정부채무

			2011	2012	2013	2014
EA19						
	재정적자(–)/흑자(+)	(백만유로)	–405,680	–355,085	–286,340	–245,876
		(% of GDP)	–4.1	–3.6	–2.9	–2.4
	정부지출	(% of GDP)	49.0	49.5	49.4	49.0
	정부수입	(% of GDP)	44.8	45.9	46.6	46.6
	정부채무	(백만유로)	8,404,738	8,766,691	9,029,600	9,292,618
		(% of GDP)	85.8	89.1	90.9	91.9
EU28						
	재정적자(–)/흑자(+)	(백만유로)	–593,166	–567,410	–436,819	–401,861
		(% of GDP)	–4.5	–4.2	–3.2	–2.9
	정부지출	(% of GDP)	48.5	49.0	48.6	48.1
	정부수입	(% of GDP)	44.0	44.7	45.4	45.2
	정부채무	(백만유로)	10,656,258	11,227,119	11,561,569	12,094,614
		(% of GDP)	80.9	83.7	85.5	86.8

출처: EU 통계청 보도자료(2015.4.21)

4) Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6796757/2–21042015–AP–EN.pdf/2a3922ae–2976–4aef–b6ce–af19bde6a236

등 12개 국가임

- (정부채무) 2014년 말 기준, 유로존 및 EU 28개국의 GDP 대비 국가채무는 각각 91.96%, 86.8%로 전년 대비 증가
  - 에스토니아(10.6%), 룩셈부르크(23.6%), 불가리아(27.6%), 루마니아(39.8%), 라트비아(40.0%)는 GDP 대비 정부채무 비율이 낮은 편임
  - 정부채무가 GDP 대비 60%를 초과한 국가는 그리스(177.1%), 이탈리아(132.1%), 포르투갈(130.2%), 아일랜드(109.7%), 키프로스(107.5%), 벨기에(106.5%) 등 16개 국가임

■ EU 통계청, 2014년 4분기 계절조정된 재정수지 발표(2015.4.23.)[5]

- 유로존(EA19)과 EU 28개국의 2014년 4분기 GDP 대비 계절조정된 재정수지는 각각 −2.4%와 −2.6%를 기록
  - 전분기 대비 재정수지는 유로존은 2.2% 증가, EU 28개국은 2.8% 감소
  - (EA19) 2014년 4분기 총수입은 GDP 대비 46.7%, 총지출은 49.1%를 기록
  - (EU28) 2014년 4분기 총수입은 GDP 대비 45.5%, 총지출은 48.1%를 기록

〈표 2〉 유로존(EA19) 및 EU 28개국의 계절조정된 재정수지

(단위: GDP 대비 %)

	2013 Q4	2014 Q1	2014 Q2	2014 Q3	2014 Q4
EA19					
재정수지	−2.5	−2.4	−2.4	−2.2	−2.4
총수입	46.6	46.6	46.6	46.6	46.7
총지출	49.1	49.0	49.0	48.8	49.1
EA28					
재정수지	−3.0	−3.0	−3.0	−2.8	−2.6
총수입	45.3	45.2	45.1	45.2	45.5
총지출	48.2	48.2	48.1	47.9	48.1

출처: EU 통계청 보도자료, 2015.4.23.

〈자료 수집 및 정리: 한혜란 연구원〉

IMF

■ *World Economic Outlook(WEO)*, April 2015 발표(2015.4.14.)[6]

- (세계경제 전망) 세계경제성장률은 2015년 3.5%, 2016년 3.8%로 전망
  - (선진국) 지난해 대비 성장세가 회복되어 2015년 2.4%, 2016년 2.4% 성장할 것으로 전망
  - (신흥국) 중국의 투자 부진, 유가하락 충격 등으로 성장세가 약화되어 경제성장률이 5년 연속 하락할 것으로 예상. 2015년 4.3%, 2016년 4.7% 전망
- (지역별 전망) 유로지역과 일본은 경제회복세에 힘입어 WEO update 전망치 대비 경제성장률이 상향 조정되었으나, 한국의 경우 하향 조정

5) Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6799581/2-23042015-AP-EN.pdf/2154cc46-b5d3-40c6-9886-3320ff1e7c6c
6) 자료: http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=29
보고서 원문: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/pdf/c1.pdf

– (미국) 유가하락으로 인한 생산 감소 등으로 2015년 경제성장률은 기존 전망치 대비 0.5%p 하락한 3.1%로 전망
– (유로) 민간투자의 증가가 미약하긴 하나 전반적으로 경제의 점진적 회복세가 기대되어 2015년 1.5%, 2016년 1.6% 전망
– (일본) 소비세 증세 영향을 극복하였으며, 저유가에 따른 소비 확대와 엔화 약세에 의한 수출 증가로 2015년 1.0%, 2016년 1.2% 전망
– (한국) 가계 및 기업 심리가 저하 되는 등 성장모멘텀 약화로 인해 2015년 경제성장률을 지난 전망치[7] 대비 0.4%p 하향 조정하여 3.3%로 전망

• (위험요인) 지난 WEO 10월 전망에 비해 상·하방 위험이 균형화되기는 했으나 여전히 하방위험이 큰

〈표 3〉 세계경제성장률 전망

(단위: %)

			Projections		Difference from January 2015 WEO Update Difference from		Q4 over Q4		
								Projections	
	2013	2014	2015	2016	2015	2016	2014	2015	2016
World Output[1]	3.4	3.4	3.5	3.8	0.0	0.1	3.2	3.5	3.7
Advanced Economies	1.4	1.8	2.4	2.4	0.0	0.0	1.7	2.5	2.3
United States	2.2	2.4	3.1	3.1	−0.5	−0.2	2.4	3.1	2.8
Euro Area[2]	−0.5	0.9	1.5	1.6	0.3	0.2	1.5	1.7	1.7
Japan	1.6	−0.1	1.0	1.2	0.4	0.4	−0.7	2.4	0.5
Emerging Market and Developing Economies[3]	5.0	4.6	4.3	4.7	0.0	0.0	4.6	4.4	5.0
World Trade Volume(goods and services)	3.5	3.4	3.7	4.7	−0.1	−0.6	–	–	–
Commodity Prices(U.S. dollars)									
Oil[4]	−0.9	−7.5	−39.6	12.9	1.5	0.3	−28.7	−16.4	8.0
Nonfuel	−1.2	−4.0	−14.1	−1.0	−4.8	−0.3	−7.6	−10.0	0.1
Consumer Prices									
Advanced Economies	1.4	1.4	0.4	1.4	−0.6	−0.1	1.0	0.6	1.6
Emerging Market and Developing Economies[3]	5.9	5.1	5.4	4.8	−0.3	−0.6	5.1	5.7	4.5

주: 1) 분기별 추정치와 전망치는 세계 구매력평가설 비중의 90%를 설명
2) 리투아니아 미포함
3) 분기별 추정치와 전망치는 신흥개발도상국의 약 80%를 설명
4) 영국 브렌트(Brent), 두바이(Dubai), 미서부텍사스의 중질유(Intermediate crude oil)의 단순평균가격. 2014년 원유의 평균가격은 배럴당 96.25달러, 선물시장에 기초한 가격은 2015년 58.14달러, 2016년 65.65달러

참고: 실질실효환율(Real Effective Exchange Rate)은 2015년 2월 6일부터 3월 6일까지 일정하게 유지된 것으로 간주. 국가가 알파벳순으로 나열되지 않은 경우 경제 규모에 근거하여 정렬되었으며 집계된 분기 자료는 계절 조정. 리투아니아는 WEO update Jan 2015에서 신흥개도국에 포함되었으나 이번 보고서에서 선진국에 포함

출처: IMF, *WEO April 2015*, Table 1.1. & Table 2.3.

7) 2015년 1월 '세계 전망과 정책 과제'(Global Prospects and Policy Challenges) 보고서상 2015년 한국의 성장률을 3.7%로 전망

상황

– (상방요인) 저유가와 환율 조정이 민간수요증대로 이어질 가능성

– (하방요인) 유가의 불안정성, 스태그네이션 및 저인플레이션 가능성, 지정학적 갈등 등의 하방 위험 요인이 잔존

• (정책제언) 정책의 우선순위를 실제성장률 및 잠재성장률 상승에 둬야할 것

– (선진국) 경기 진작과 기대인플레이션 증대를 위한 확장적 통화정책 여전히 유효. 또한 잠재생산성을 증가시킬 수 있는 인프라투자와 구조개혁 시행 필요

– (신흥국) 확장적 통화정책을 위한 재정여력이 제한적인 상황. 하지만 저유가가 인플레이션 압력 및 대외 취약성을 완화시켜 중앙은행들로 하여금 금리 인상을 연기하도록 할 가능성

■ *World Economic Outlook(WEO)*, '낮은 잠재성장률: 새로운 현실'(Lower Potential Growth: A New Reality)[8] 분석(2015.4.7.)[9]

• (이론적 배경) 금융위기는 다양한 경로를 통해 잠재성장률에 영향을 미침

– 생산자본 투자 감소 : 금융위기 동안 신용공급 규모가 축소되어 기업의 투자 감소로 연결

– 구조적 실업률 증가: 경기침체가 장기화됨에 따라 이력효과(Hysteresis Effects)에 의해 구조적 실업률(혹은 자연실업률)이 증가

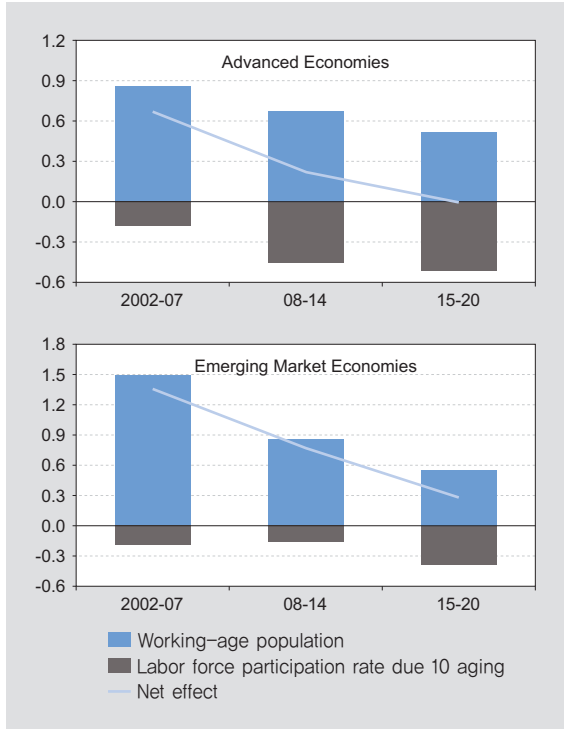
– 경제활동참가율 감소: 실망실업자가 증가하여 비경제활동인구로 편입됨으로써 경제활동참가율 자체가 하락

– 총요소생산성: 두가지 효과가 상충될 가능성 i) 경기 순응적 특성이 강한 R&D 투자가 감소하여 총요소생산성이 감소 ii)기업으로 하여금 효율성을 높이게 하여 총요소 생산성이 증가

• (인구고령화) 인구고령화가 진행됨에 따라 잠재성장률 둔화가 심화되었으며 이와 같은 현상은 앞으로도 계속될 전망

[그림 1] 인구 구성 변화가 고용증가에 끼친 영향

(단위: %)



출처: IMF, *WEO April 2015*, figure3.9.

8) 세계경제전망(WEO) Chapter3 'Where Are We Headed? Perspectives on Potential Output'를 분석 및 정리한 내용

9) 자료: http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/new040715a.htm
보고서 원문: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/pdf/text.pdf

– 인구고령화가 생산가능인구 비율과 경제활동참가율에 부정적 영향을 끼쳐, 선진국 신흥국 모두 금융위기 이전 대비 잠재적 고용증가의 둔화가 예상

• (잠재성장률 전망) 세계금융위기 이후 세계경제의 확장속도가 하락하고 있으며, 이와 같은 잠재성장률 둔화 현상은 2020년까지 이어질 가능성

– (선진국) 2015~2020년 잠재성장률이 연간 1.6%에 그칠 것으로 예상. 이는 금융위기 이전 성장률인 2.25%를 밑도는 수준

– (신흥국) 2008~2014년 연간 6.5%에서 2015~2020년 5.2%로 하락할 전망

• (정책제언) 혁신을 위한 정책개발과 자본투자의 중요성을 강조하면서 고령화 대응방안 마련을 촉구

– R&D 지원 확대를 위해 특허제도 강화, 조세지원 및 보조금 제도 개선

– 노동 생산성 증대를 위해 교육(특히 고등교육)의 질적 향상 노력이 필요

– 일부 신흥국의 경우 인프라 지출을 확대하여 생산성 향상의 걸림돌로 작용하는 병목을 제거하고 비즈니스 환경을 개선

– 여성 및 고령자 노동자의 경제활동 참가를 높이기 위해 적절한 조세 및 지출 정책을 고안

– 통화정책과 함께(현재 재정적자가 심하지 않다면) 재정정책을 통해 수요를 진작시키는 것이 중요

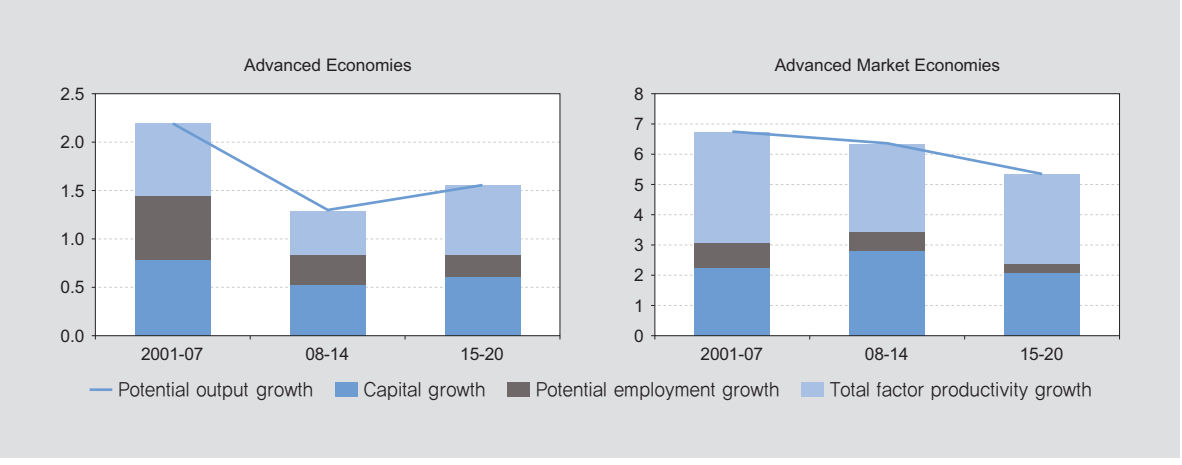
■ *Fiscal Monitor*, April 2015 발표(2015.4.15.)[10]

• 유가 하락은 석유 수출국에는 재정악화 요인이나, 석유 수입국들의 재정에는 긍정적 요인으로 작용

– (석유 수입국) 석유 수입국 중 신흥국의 경우 저

[그림 2] 세계 잠재성장률 추이 및 전망

(단위: %)



출처: IMF, *WEO April 2015*, figure3.11.

10) 출처: http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=262
보고서: http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2015/01/pdf/fm1501.pdf

유가로 인해 2015년 GDP 대비 1% 수준의 재정 절감 효과가 발생할 전망

– (석유 수출국) 2015년 GDP 대비 평균 4% 수준의 재정손실이 예상

• 선진국의 재정건전화 속도는 감소하기는 하나 기존의 재정정책 기조를 유지, 신흥국은 재정상황은 악화될 전망

– (선진국) 많은 국가들이 경제 활성화에 중점을 두면서 재정건전화 추진 속도는 감소될 전망

– (신흥국) 2013년에 이어 2년 연속 재정적자 상승세 이후 2015년에는 더 심화(GDP 대비 3.7% 수준)될 전망

– (저소득국) 2015년의 전반적인 평균 재정적자는 증가할 것으로 전망

• 유연한 재정정책을 통한 성장 지원과 함께 부채비율 감소 및 공공지출에 대한 조정 필요

– 중장기적인 재정 프레임 워크 강화를 위해 지출억제, 엄격한 예산 절차, 독립적인 예산관리 감독 노력이 필요

– (선진국) 공공지출이 이미 높은 유럽경제는 재정절감이 가능한 범위에 있고 공공투자를 보호하면서 지출을 조정

• (신흥국) 공공지출의 목표를 성장 및 사회적 지원으로 설정

〈표 4〉 재정수지

(단위: GDP 대비 %)

			Projections		Difference from October 2014 Fiscal Monitor		
	2013	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Overall Balance							
World	−3.2	−3.3	−3.4	−2.9	−0.1	−0.8	−0.6
Advanced Economies	−4.2	−3.9	−3.3	−2.7	0.1	−0.1	−0.1
United States[1)]	−5.8	−5.3	−4.2	−3.9	0.2	0.2	0.3
Euro Area[2)]	−2.9	−2.7	−2.3	−1.7	0.2	0.2	0.2
Japan	−8.5	−7.7	−6.2	−5.0	−0.6	−0.4	−0.3
Emerging Market Economies	−1.5	−2.4	−3.7	−3.3	−0.5	−1.8	−1.4
Cyclically Adjusted Balance							
Advanced Economies	−3.6	−3.1	−2.8	−2.5	−0.1	−0.3	−0.3
United States[1)]	−5.2	−4.4	−3.8	−3.8	−0.4	−0.5	−0.3
Euro Area[2)]	−1.1	−1.0	−0.9	−0.7	0.1	0.1	0.1
Japan	−8.2	−7.2	−6.0	−4.9	−0.6	−0.5	−0.5
Emerging Market Economies	−2.3	−2.4	−2.9	−2.9	−0.2	−0.9	−0.9

주: 1) 2008 System of National Accounts(SNA) 적용
2) EU회원국들은 European System of National and Regional Accounts(ESA 2010) 적용

출처: IMF, *Fiscal Monitor*, April 2015 Table 1.1a & Table 1.1b.

〈표 5〉 일반정부 부채

(단위: GDP 대비 %)

			Projections		Difference from October 2014 Fiscal Monitor		
	2013	2014	2015	2016	2014	2015	2016
World	79.1	79.8	80.4	80.0	−0.2	1.0	1.6
Advanced Economies	105.2	105.3	105.4	105.1	−1.1	−0.6	0.1
United States[1)]	103.4	104.8	105.1	104.9	−0.8	0.0	0.1
Euro Area[2)]	93.4	94.0	93.5	92.4	−2.4	−2.6	−2.4
Japan	242.6	246.4	246.1	247.0	1.4	0.7	3.1
Emerging Market Economies	39.7	41.7	43.9	44.6	1.1	2.7	3.1

주: 1) 2008 System of National Accounts(SNA) 적용
2) EU회원국들은 European System of National and Regional Accounts(ESA 2010) 적용
출처: IMF, *Fiscal Monitor*, April 2015 Table 1.2.

■ 국제통화금융위원회(IMFC), 31회 회의 개최 및 공동성명 발표(2015.4.18.)[11)]

• (경제전망) 지역별·국가별로 성장세가 상이하나, 세계경제가 지속적으로 회복 중이며 대체로 완만한 성장세를 보임
  – 환율 및 금융 변동성의 증가로 인한 금융 안정성 문제, 목표 인플레이션 이하의 인플레이션의 지속, 높은 수준의 공공부채, 지정학적 긴장, 낮은 잠재성장률 등을 정책과제로 지적

• (정책) 실제 및 잠재성장률을 동시에 개선, 경기 진작을 위한 거시정책, 재정 지속가능성과 금융안정성을 위한 정책, 구조개혁정책에 집중할 필요
  – (재정정책) 경기활성화, 일자리 창출 등을 위해 재정정책을 유연하게 운용하는 동시에, 정부부채 비율을 지속가능한 수준으로 유지. 선진국은 중기 재정건전화 정책을 확고히 하고 신흥국과 저소득국은 세입증대 등을 통해 재정여력을 확보
  – (통화정책) 완화적 통화정책을 유지하고 금융 불안정성 리스크에 대비할 필요
    ☞ 주요 선진국은 통화정책을 정상화할 때 신중하게 조절하고 효과적으로 소통해야 통화정책 변화에 따른 부정적인 파급 효과를 감소시킬 수 있음
    ☞ 신흥국들은 자본 유출을 제한하는 조치 등을 포함한 대응책을 고려할 필요
  – (구조개혁) 기업투자 활성화를 위한 기업환경 조성, 총요소생산성 강화를 통한 경제의 지속가능성 확보, 여성 및 청년 일자리 창출, 교육의 시스템 향상, 노동공급과 수요의 질 개선, 부패개혁 등

• (기타) IMF 쿼터 및 지배구조 개혁안[12)] 발효 지연에 대해 유감을 표명하면서 미국의 조속한 개혁안 비준을 촉구

〈자료 수집 및 정리: 김선미 연구원〉

11) 자료: http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr15173.htm
12) 2010년 합의된 쿼터 개혁안은 IMF 내에서 미국, 일본, 독일 등 선진국 권한을 줄이고 중국, 한국, 브라질, 인도, 러시아 등 신흥국 권한을 늘리는 것이 주 내용

OECD

■ OECD, 2014년 4분기 OECD 국가 GDP 성장률의 기여도 발표(2015.4.7.)[13]

- OECD 회원국의 2014년 4분기 실질GDP 성장률은 전분기 대비 0.1%p 하락한 0.5%이며, GDP 성장률 기여도는 민간소비가 0.5%p로 가장 높고, 투자가 0.1%p 성장에 기여했으며, 정부소비와 순수출의 기여는 미미함
- G7 국가 중 미국, 캐나다, 독일, 일본은 민간소비가 GDP 성장의 주요한 기여 요인이나, 영국과 프랑스의 경우 순수출이 성장을 주도함
  - 미국의 GDP 성장률(0.5%)에 민간소비가 0.7%p, 투자가 0.2%p 기여, 순수출(−0.3%p)과 정부소비(−0.1%p)의 마이너스가 일부 상쇄
  - 캐나다는 GDP 성장률(0.6%)에 재고비축(Stockbuilding)과 민간소비가 각각 0.4%p, 0.3%p 성장에 기여
  - 독일은 GDP 성장률(0.7%)에 민간소비 0.4%p, 투자와 순수출이 각각 0.2%p 기여
  - 영국은 GDP 성장률(0.6%)에 순수출이 0.9%p, 그 다음으로 민간소비가 0.3%p 기여
  - 프랑스는 순수출(0.2%p)이 성장의 주요 기여요인이며, 민간소비와 정부소비가 각각 0.1%p 기여
  - 일본은 2분기 연속 마이너스 성장 이후 처음으로 플러스 성장세(0.4%)로 전환되었으며, 이는 민간소비 및 순수출의 증가에 기인
  - 이탈리아는 순수출(0.4%p)과 정부소비(0.1%p)가 성장에 기여했으나, 재고비축(−0.6%p)의 마이너스로 인해 0.0% 성장률을 기록

〈표 6〉 GDP성장률 기여도

(단위: %, %p)

		민간소비	정부소비	투자[1]	순수출	재고비축[2]	GDP 성장률
OECD 전체[3]	Q3 14	0.4	0.1	0.1	0.1	−0.2	0.6
	Q4 14	0.5	0.0	0.1	0.0	−0.1	0.5
캐나다	Q3 14	0.3	0.0	0.4	0.4	−0.3	0.8
	Q4 14	0.3	0.1	0.0	−0.3	0.4	0.6
프랑스	Q3 14	0.2	0.2	−0.1	−0.3	0.4	0.3
	Q4 14	0.1	0.1	−0.1	0.2	−0.2	0.1
독일	Q3 14	0.4	0.1	−0.2	0.4	−0.6	0.1
	Q4 14	0.4	0.0	0.2	0.2	−0.2	0.7
이탈리아	Q3 14	0.1	0.0	−0.2	−0.1	0.0	−0.1
	Q4 14	0.0	0.1	0.0	0.4	−0.6	0.0
일본	Q3 14	0.2	0.0	−0.1	0.1	−0.8	−0.7
	Q4 14	0.3	0.1	0.0	0.2	−0.2	0.4
영국	Q3 14	0.6	0.1	0.3	−0.5	0.1	0.6
	Q4 14	0.3	0.0	−0.1	0.9	−0.5	0.6
미국	Q3 14	0.6	0.2	0.3	0.2	0.0	1.2
	Q4 14	0.7	−0.1	0.2	−0.3	0.0	0.5

주: 1) Gross fixed capital formation
2) Changes in inventories
3) Contributions may not sum to GDP growth due to rounding
출처: OECD, *Quarterly National Accounts*.

■ 2014년 4분기 고용률(*OECD Quarterly Employment Situation*) 발표(2015.4.20.)[14]

- OECD 회원국의 2014년 4분기 고용률은 전분기 대비 0.2%p 상승한 65.9% 수준이며, 2014년 고용률(13.4Q 대비 14.4Q)의 상승폭은 0.6%p로 2013년과 비교하여 상승폭이 2배 확대됨

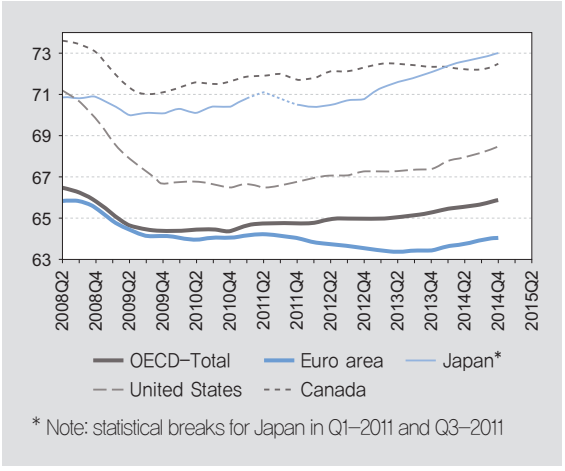
13) OECD(참고: http://www.oecd.org/std/na/contributions-to-gdp-growth-fourth-quarter-2014-oecd.htm)
14) OECD(참고: http://www.oecd.org/std/labour-stats/QES-0415.pdf)

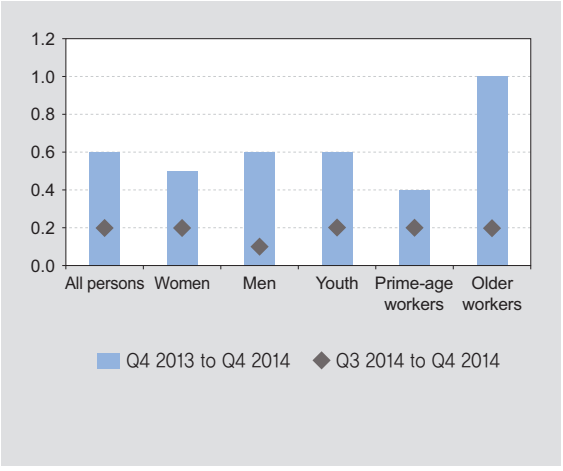
– 미국(68.2%→68.5%), 캐나다(72.2%→72.5%), 영국(72.0%→72.2%), 일본(72.8%→73.0%), 유로지역(64.0%→64.1%) 등의 고용률이 전분기 대비 상승
– 헝가리(59.1%→62.3%), 에스토니아(68.2%→70.4%), 폴란드(60.5%→62.4%), 슬로바키아(59.9%→61.6%), 스페인(55.0%→56.7%) 등의 고용률이 전년 동기 대비 큰 폭으로 상승
– 전년 동기 대비 고용률이 하락한 6개 회원국에서도 5개국의 고용률은 전분기(2014.3분기) 대비 기준으로는 상승하거나 동일 수준을 유지함

• 2014년 4분기의 청년, 장년, 노령 고용률은 모두 전분기 대비 소폭 상승하였으며, 청년 고용률이 전년 동기 대비 0.6%p 상승한 39.9% 기록
– 유로지역의 청년 고용률은 30.8% 수준을 유지하고 있는데 비해, 미국의 청년 고용률이 1.5%p 상승하여 48.3% 수준을 기록함

[그림 3] OECD 회원국의 고용률 추이(계절조정)

(단위: %)





출처: OECD, *Quarterly Employment Situation*.

〈표 7〉 OECD 회원국의 고용률(계절조정)

(단위: %)

	2011	2012	2013	2014	2008	2013		2014			
					Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
OECD 전체	64.8	65.0	65.2	65.7	66.5	65.2	65.3	65.5	65.6	65.7	65.9
주요 7국	67.5	67.7	68.0	68.7	69.6	68.1	68.2	68.4	68.6	68.7	68.9
유럽연합	64.2	64.1	64.1	64.9	65.8	64.1	64.3	64.5	64.7	65.0	65.2
유로지역	64.2	63.7	63.5	63.9	65.9	63.5	63.5	63.7	63.8	64.0	64.1
호주	72.7	72.3	72.0	71.6	73.3	71.9	71.7	71.5	71.6	71.6	71.6
캐나다	71.8	72.1	72.4	72.3	73.6	72.4	72.3	72.3	72.2	72.2	72.5
프랑스	63.9	63.9	64.1	64.2	64.8	64.2	64.1	64.2	64.2	64.1	64.2
독일	72.7	73.0	73.5	73.8	69.8	73.5	73.7	73.6	73.7	74.0	73.9
이탈리아	56.8	56.6	55.5	55.7	58.8	55.4	55.5	55.6	55.6	55.8	55.8
일본	71.1	70.6	71.7	72.7	70.9	71.8	72.1	72.4	72.6	72.8	73.0
스페인	58.0	55.8	54.8	56.0	65.0	54.7	55.0	55.3	55.8	56.1	56.7
영국	69.3	69.9	70.5	71.9	71.8	70.6	71.0	71.4	71.9	72.0	72.2
미국	66.6	67.1	67.4	68.1	71.2	67.4	67.4	67.8	68.0	68.2	68.5
한국	63.8	64.2	64.4	65.3	63.9	64.6	64.9	65.3	65.1	65.5	65.5

출처: OECD, *Quarterly Employment Situation*.

〈표 8〉 OECD 회원국의 연령별 고용률(계절조정)

(단위: %)

	청년 고용률(15~24세)				장년 고용률(25~54세)				노령 고용률(55~64세)			
	2013				2013				2013			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
OECD 전체	39.6	39.7	39.7	39.9	75.9	75.9	76.0	76.2	56.9	57.3	57.5	57.5
주요 7국	42.5	42.8	42.9	43.4	78.5	78.5	78.6	78.8	60.1	60.5	60.8	61.0
유럽연합	32.3	32.4	32.6	32.8	77.3	77.4	77.6	77.7	51.3	51.5	52.0	52.5
유로지역	30.7	30.7	30.8	30.8	76.0	76.1	76.1	76.2	51.1	51.6	51.9	52.3
호주	58.1	57.7	57.5	57.8	78.9	79.0	78.6	78.7	61.0	61.4	62.1	61.5
캐나다	55.0	55.2	55.5	56.2	81.5	81.0	81.0	81.5	60.3	60.7	60.5	59.9
프랑스	28.4	28.3	27.8	27.9	80.7	80.6	80.4	80.4	46.3	46.9	47.1	48.1
독일	46.1	45.7	46.2	46.3	83.4	83.5	83.6	83.4	65.1	65.4	65.9	66.0
이탈리아	15.2	15.8	15.8	15.4	68.1	67.8	67.7	67.8	45.2	45.9	46.6	47.1
일본	40.3	40.1	40.5	40.4	81.9	82.1	82.1	82.5	68.0	68.5	68.9	69.2
스페인	16.6	16.7	16.6	17.0	66.4	67.2	67.7	68.3	43.6	43.9	44.5	45.3
영국	47.1	48.2	48.3	48.6	81.7	82.0	82.2	82.3	60.9	60.8	61.0	61.3
미국	46.9	47.5	47.4	48.3	76.4	76.6	76.8	76.9	60.9	61.3	61.5	61.6
한국	25.4	25.3	26.2	26.2	75.7	75.4	75.7	75.8	65.5	65.5	65.7	65.9

출처: OECD, *Quarterly Employment Situation*.

〈자료 수집 및 정리: 황보경 연구원〉

호주

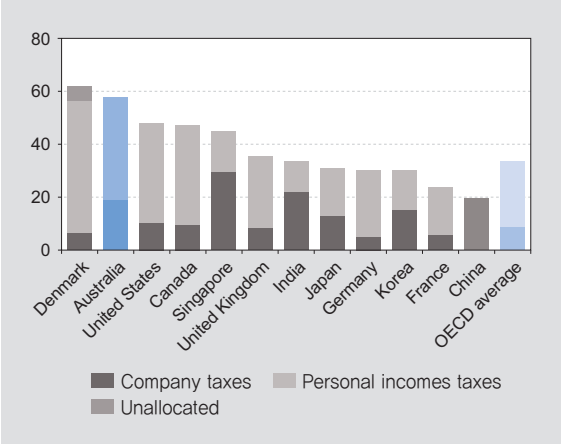
1. 기타

■ 재무부, 세금 백서 토론서(Tax discussion paper) 발표(2015.3.30.)[15]

- (배경) 생산성 및 노동참여율을 향상시키기 위한 조세시스템 개혁이 필요한 시점임을 강조
  - 조 호키(Joe Hockey) 재무부 장관은 동 토론서가 1950년대 이전에 설계된 조세시스템을 변화하는 세계에 적합한 시스템으로 만들기 위한 논의의 출발점이라 언급[16]
- (주요내용) 호주는 OECD 국가들 중 전체 조세에서 개인소득세 및 법인세가 차지하는 비중이 가장 크고(덴마크 제외), 부가가치세는 낮은 수준인 것으로 나타남
  - (현황) 호주의 전체 조세 구성을 살펴보면 개인소득세 39%, 법인세 19%, 부가가치세 12% 등의 순으로 큰 비중을 차지
    - ☞ (개인소득세) 향후 40년간 고령화로 인해 개인소득세를 납부하는 인구수가 적어질 것으로 전망[17]되는 만큼 높은 개인소득세에 의존하고 있는 현 시스템의 변화가 필요
    - ☞ (법인세) 호주의 법인세율은 30%로 2012년 기준 GDP의 5.2%이며, 이는 OECD 평균(GDP의 2.9%)보다 높은 수준
    - ☞ (부가가치세) 호주의 부가가치세율은 10%로 OECD 평균의 절반 수준에 불과한 것으로 나타나 부가가치세율 인상의 필요성을 역설

[그림 4] 전체 조세 중 소득세 비중(2012년 기준)

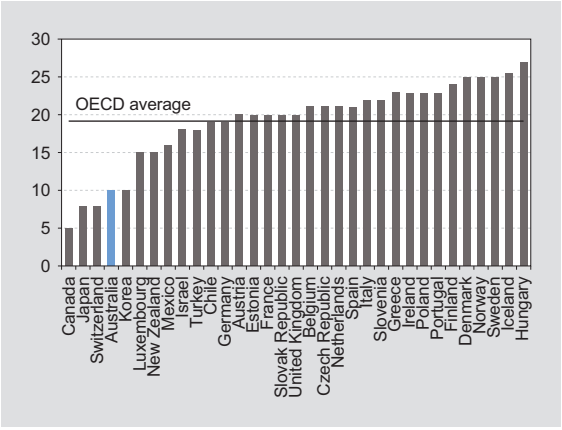
(단위: Percent of taxation)



출처: "Tax discussion paper," March 2015.

[그림 5] OECD 국가들의 부가가치세율(2014.7월 기준)

(단위: %)



출처: "Tax discussion paper," March 2015.

* 2015년 하반기에 백서 최종안을 발표할 예정

〈자료 수집 및 정리: 김진아 연구원〉

15) http://bettertax.gov.au/publications/discussion-paper/
16) http://jbh.ministers.treasury.gov.au/speech/010-2015/, http://jbh.ministers.treasury.gov.au/media-release/021-2015/
17) *2015 Intergenerational Report Australia in 2055*, 「재정동향」 제3월 2호 참고

캐나다

1. 예산 · 결산 등

■ 캐나다 재무부, *Economic Action Plan 2015* 발표(2015.4.21.)[18]

• (예산기조) 2015년 예산안은 '강력한 리더십(Strong Leadership)'을 주제로 균형예산, 일자리 창출 및 경제성장, 조세시스템의 향상 등에 중점을 둠

〈표 9〉 주요 예산조치(budget measures)[1]

(단위: 억캐나다달러)

	2014~15	2015~16	2016~17	2017~18	2018~19	2019~20
일자리 창출 및 경제성장 (Creating Jobs and Economic Growth)	0	−4	−10	−18	−25	−34
건강하고 생산적인 공공서비스 보장(Ensuring a Healthier and More Productive Public Service)		9	2	2	1	1
가족의 번영 및 안전한 사회 (Prosperous Families and Strong, Secure Communities)	−16	−10	−9	−12	−14	−17
조세시스템의 공정성 및 정합성 향상, 납세준수 강화 (Improving the Fairness and Integrity of the Tax System and Strengthening Tax Compliance)		0	5	5	4	4
총계	−16	−5	−12	−24	−34	−47

주: 1) 음의 값은 예산균형의 악화(낮은 세입 또는 높은 지출)을 의미, 양의 값은 예산균형의 개선(높은 세입 및 낮은 지출)을 의미

출처: 캐나다 재무부, *Economic Action Plan 2015*, 2015.4.21, Table 5.2.3.

• (경제전망)[19] 2015년 실질GDP 성장률은 전년 대비 0.5%p 감소할 것으로 예상되며, 2016년부터는 다시 소폭 증가할 것으로 전망

– 실업률은 2014년 예산안 전망과 같이 점차 하락세를 보일 것으로 예상되며, 소비자물가지수 상승률은 2016년부터 증가세를 보일 것으로 전망

〈표 10〉 캐나다 경제전망(2015년 3월 기준)

(단위: %)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015~2019
실질GDP 성장률	2.5	2.0	2.2	2.3	2.2	2.0	2.2
실업률	6.9	6.7	6.6	6.3	6.2	6.1	6.4
소비자물가지수(CPI) 상승률	1.9	0.9	2.2	2.0	2.0	2.0	1.8

출처: 캐나다 재무부, *Economic Action Plan 2015*, 2015.4.21, Table 2.2 일부 발췌

• (재정전망) 2015년에 재정수지 균형 달성을 목표로 지속적인 예산 절감을 시행해왔으며, FY2015–16 재정수지는 14억캐나다달러로 흑자를 기록할 전망

– GDP 대비 연방채무 비율은 FY2018–19에 26.7%까지 감소될 것으로 예상

18) http://www.budget.gc.ca/2015/docs/plan/toc-tdm-eng.html

19) 캐나다 재무부는 민간 부문 경제 전문가 대상* 서베이 결과를 토대로 경제전망 발표

*참여 민간 경제 전문가 그룹(15개): BMO Capital Markets, Caisse de dèpôt et placement du Quèbec, Canadian Federation of Independent Business, CIBC World Markets, The Conference Board of Canada, Desjardins, Deutsche Bank of Canada, IHS Global Insight, Industrial Alliance Insurance and Financial Services Inc., Laurentian Bank Securities, National Bank Financial Group, Royal Bank of Canada, Scotiabank, TD Bank Financial Group, The University of Toronto(Policy and Economic Analysis Program)

〈표 11〉 캐나다 재정전망

(단위: 억캐나다달러, GDP 대비 %)

	2013~14	2014~15	2015~16	2016~17	2017~18	2018~19	2019~20
총세입	2,717 (14.3)	2,793 (14.1)	2,903 (14.5)	3,024 (14.4)	3,133 (14.3)	3,261 (14.3)	3,396 (14.3)
프로그램지출	2,486 (13.1)	2,546 (12.9)	2,632 (13.2)	2,743 (13.1)	2,827 (12.9)	2,930 (12.8)	2,026 (12.7)
이자지출	282 (1.5)	267 (1.4)	257 (1.3)	264 (1.3)	380 (1.3)	305 (1.3)	321 (1.4)
재정수지	△52 (△0.3)	△20 (△0.1)	14 (0.1)	17 (0.1)	26 (0.1)	26 (0.1)	48 (0.2)
연방채무	6,119 (32.3)	6,160 (31.2)	6,170 (30.8)	6,153 (29.3)	6,126 (27.9)	6,101 (26.7)	6,052 (25.5)

출처: 캐나다 재무부, *Economic Action Plan 2015*, 2015.4.21, Table 5.2.4.

- (세입전망) FY2015-16 총세입은 2,903억캐나다달러로, GDP 대비 비중은 전년 대비 약 0.4%p 증가될 전망
- (세출전망) FY2015-16 프로그램지출은 2,632억캐나다달러이며, GDP 대비 프로그램 지출의 비중은 FY2013-14에 13.1%에서 FY2019-20에 12.7%로 점차 하락할 전망
  - FY2015-16 이자지출은 257억캐나다달러로 직전 회계연도 대비 10억캐나다달러 감소할 전망
- (주요정책)
  - (재정건전화) 세계경제 및 금융위기 이후 재정적자 556억캐나다달러를 감축하였으며, FY2015-16년 14억캐나다달러 흑자전망으로 균형예산 달성이 예상
    - ☞ 캐나다 정부의 순채무부담은 G7 국가 중 가장 낮은 수준, GDP 대비 연방채무 비율은 FY2017-18 27.9%까지 떨어질 것으로 예상되고 2021년 25%까지 감소시키는 것을 목표로 함
  - (일자리 창출 및 경제성장) 일자리 창출 및 경제성장 촉진을 위해 향후 6년간 92억캐나다달러를 투자할 계획
    - ☞ 일자리 창출 및 경제성장을 위해 제조 부문의 지원, 중소기업 지원을 통한 일자리 창출, 인프라 투자, 무역성장 및 시장 확대 등의 정책에 지원
    - ☞ 일자리 창출 및 경제성장 예산의 자세한 내역은 〈표 4〉 참고
  - 낮은 세금 유지, 고령자를 위한 지원, 의료에 대한 투자, 환경보호를 위한 정책 등이 있음
    - ☞ (세금) 비과세저축(Tax-Free Savings Account)의 연간 한도를 1만캐나다 달러로 증가, 고용보험의 간병혜택을 6주에서 6개월로 확대 보장, 노인 및 장애인 지원을 위한 새로운 세액공제(Home Accessibility Tax Credit) 도입 등
    - ☞ (의료) 향후 5년간 의료를 위해 270억캐나다달러 지출 전망, 향후 2년간 캐나다의료재단에 1,400억캐나다달러 지원 등
    - ☞ (환경) FY2015-16 바다해양생존프로젝트 지원을 위해 태평양연어재단에 2백만캐나다 달러를 제공, FY2016-17부터 향후 5년간 화학물질관리를 위해 4.9억캐나다달러 지원 등

〈표 12〉 일자리 창출 및 경제성장 예산

(단위: 억캐나다달러, %)

	2014~15	2015~16	2016~17	Total
제조부문 지원 및 고급연구에 대한 투자(Supporting the Manufacturing Sector and Investing in Advanced Research)				
Encouraging Investment in Canada's Manufacturing Sector		8	146	154
Supporting World-Class Advanced Research	25	115	206	346
소계	25	123	351	500
중소기업 지원을 통한 일자리 창출(Helping Small Businesses and Entrepreneurs Create Jobs)				
Helping Small Businesses Grow and Fostering Entrepreneurship	80	279	397	756
Reducing Red Tape for Businesses and Enhancing Corporate Governance			13	13
소계	80	279	410	769
고숙련자 훈련(Training a Highly Skilled Workforce)				
Training the Workforce of Tomorrow		20	144	164
Supporting Canadian Workers		48	31	79
Ensuring a Safe and Healthy Workplace		1	1	2
소계		69	176	245
인프라 투자(Investing in Infrastructure)				
Investing in Infrastructure				
Continuing to Build and Renew Federal Infrastructure	5	393	428	826
소계	5	393	428	826
무역성장 및 시장의 확대(Growing Trade and Expanding Markets)				
Fostering Trade		17	34	51
Responsible Resource Development		110	117	227
소계		127	151	278
총계	110	991	1,517	2,618
순재정비용	5	436	1,006	1,447

출처: 캐나다 재무부, *Economic Action Plan 2015*, 2015.4.21, Table 3.0.

2. 기타

■ 캐나다 재무부, *Fiscal Monitor* 발표(2015.04.21.)[20]

• 2015년 2월 기준 재정수지(Budgetary balance)는 약 46.2억캐나다달러로, 이는 전년 동기 대비(52억 캐나다달러) 약 6억캐나다달러 감소한 수치

– (수입) 수입은 개인소득세, 법인세의 감소로 인해 약 266억캐나다달러로 전년 동기 대비 2.2% 감소

– (프로그램지출) 고령화 인구 증가와 소비자물가 상승의 영향으로 약 △202억캐나다달러로 전년 동기 대비 1.7% 증가

20) http://www.fin.gc.ca/fiscmon-revfin/pdf/2015-02-eng.pdf

– (공공채무비용) 공공채무비용은 약 △18억캐나다 달러로 전년 동기 대비 16.3% 감소

〈표 13〉 캐나다 2015년 2월 *Fiscal Monitor* 주요 결과

(단위: 억캐나다달러)

		2013~14[1]	2014~15[1]
수입(Revenues)		2,428	2,499
지출 (Expenses)	프로그램지출 (Program expenses)	△2,218	△2,193
	공공채무비용 (Public debt charges)	△258	△247
재정수지		△48	59
투융자예산 거래 (Non-budgetary transactions)		134	△97

주: 1) 각 회계연도 4월부터 2월까지 누계 기준
출처: 캐나다 재무부, *The Fiscal Monitor–February 2015*.

〈자료 수집 및 정리: 박신아 연구원〉

프랑스

1. 예산·결산 등

■ 2015~2018 안정화 프로그램(Programme de Stabilité) 발표(2015.4.15)[21]

• 프랑스의 경제성장률은 2015년 1.0%, 2016~17년 1.5%, 2018년 1.75%로 2015년부터 성장이 점차 가속화될 전망

– 2015년 저소득층 가계의 구매력 향상과 기업의 경쟁력 강화 등에 의해 경제활동이 강화되어 실질 경제성장률이 잠재성장률에 근접할 것으로 보임

• 재정적자는 2014년 기대 이상의 예산결과(budget outturn)와 정부의 지속적인 지출감축 노력*이 호재가 되어 2015년 GDP 대비 3.8%→2016년 3.3%→2017년 2.7%로 감소세 전망

* 2014년 재정적자는 2차 수정예산안 전망치 대비 0.4p% 감소한 GDP 대비 4.0%로 낮아졌으며, 지출증가율은 최근 10년간 가장 낮은 수치인 0.9%를 기록

– 2017년까지 재정적자를 GDP 대비 3.0% 이하로 감축하기 위한 재정건전화 전략은 조세부담(tax burden)의 증대 없는 엄격한 지출통제

☞ 2015년 정부는 새로운 규제와 비용절감 노력을 통해 40억유로, 2016년에는 모든 일반정부의 하위부문에 걸쳐 50억유로의 지출절감 계획

☞ 조세부담률은 2015년 44.4%에서 2017-18년 44.2%로 안정화될 전망

• 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty) 기준 부채는 2015년 GDP 대비 96.3%에서 2016년 97.0%의 정점에 이른 후 감소하여 2018년 95.5%에 도달할 전망

〈표 14〉 2015~2018 안정화 프로그램

(단위: GDP 대비 %)

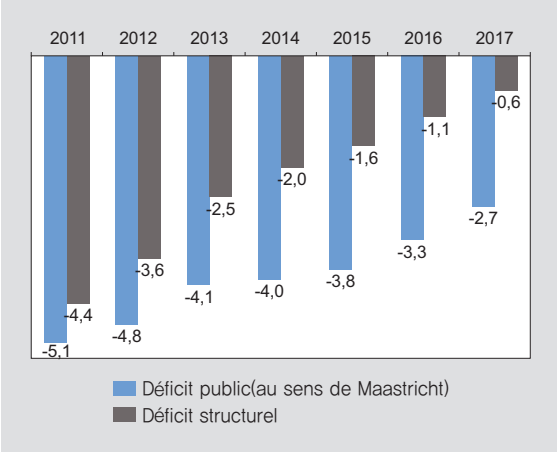
구 분	2014	2015	2016	2017	2018
GDP 성장률(%)	0.4	1.0	1.5	1.5	1.75
재정수지	−4.0	−3.8	−3.3	−2.7	−1.9
구조적 재정수지	−2.0	−1.6	−1.1	−0.6	−0.1
재정지출	56.0	55.4	54.7	54.2	53.5
부채[1]	95.0	96.3	97.0	96.9	95.5
부채[2]	91.8	93.3	94.0	94.1	92.7
조세부담률	44.7	44.4	44.3	44.2	44.2

주: 1) 마스트리히트 조약 기준
2) 유로존 재정지원 제외
출처: 재무부, *Programme de Stabilité*, 2015.4.15.

21) 재무부, http://www.economie.gouv.fr/michel-sapin-et-christian-eckert-programme-stabilite-2015-2018

[그림 6] 재정적자 추이

(단위: GDP 대비 %)



2. 기타

■ 마뉘엘 발스(Manuel Valls) 총리, 가계 · 기업 · 공공부문의 투자 촉진을 위한 새로운 조치 발표(2015.4.8.)[22]

• (배경) 2015.4.8에 발표된 가계 · 기업 · 공공부문에 대한 투자 촉진 조치는 '경제성장과 고용증대', '불평등 감소', '미래를 위한 준비'를 기조로 하는 국가 개혁 운동의 일환

– 이미 시행된 개혁의 예로 '경쟁력 및 고용에 대한 세액공제(CICE: Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi)'[23]와 책임 · 연대 협약, 가계의 구매력 강화를 위한 소득세 경감 조치 등이 있음

• (주요 조치)

– (가계투자) 가계의 에너지절약형 주택공사에 대한 투자를 확대 지원하기 위해 에너지전환 세액공제[24] 시행기간 1년(2015년→2016년) 연장, 국립주거국(Anah: Agence nationale de l'habitat)[25]의 2015년 예산 7,000만유로 증액

☞ 국립주거국(Anah)의 예산 증액분은 주택 에너지효율 개선 공사의 보조금 배분에 사용되어 추가 5만 가구가 혜택을 받을 것으로 예상

– (기업투자) 2015.4.15~2016.4.15 동안 생산설비 등에 투자한 모든 기업에 대해 투자비용의 40%를 특별 감가상각비로 허용(과세대상 수익에서 비용처리)하여 감세 혜택을 제공하며, 총지원규모는 25억유로

☞ 현행 법인세 최고세율 33.3%를 적용받는 기업은 세제혜택으로 투자규모의 13% 이상 법인세 부담이 감소하게 됨

– (공공투자) 중앙정부와 지방정부 간 계획협약(CPER: Contrats de Plan État-régions)[26]으로 향후 6년간 250억유로를 투자할 계획

〈자료 수집 및 정리: 하에스더 연구원〉

22) 정부포털, http://www.gouvernement.fr/mon-message-est-simple-le-gouvernement-est-mobilise-pour-l-emploi-l-activite-le-travail-l
23) 기업의 연구, 혁신 그리고 신시장 발굴 등의 노력을 통한 고용유지 및 경쟁력 향상을 지원하기 위한 것
24) 에너지전환 세액공제율(Crèdit d'impôt pour la Transition Energètique)은 30%이며, 1인 가구 기준 8,000유로, 부부의 경우 1만 6,000유로까지 제공함. 보일러 교체나 이중창 설치, 지붕과 벽면의 단열재 설치, 목욕용 온수 생산을 위한 재생에너지 기구 설치 등 에너지 소비를 감소시킬 수 있는 여러 가지 공사 작업 시 적용
25) 국립주거국(Anah: Agence nationale de l'habitat)은 1970년에 설립한 기관으로 주택청과 재무부의 행정 기능을 담당하는 공공기관이며, 주택 개보수와 관련한 정부 지원금을 배분하는 역할을 수행
26) 프랑스는 1983년 이후부터 국가와 지역 간의 '계획협약(CPER: Contrats de plan Etat-Règion)'을 통해 지역개발을 추진

독일

1. 기타

■ 연방내각, '독일 안정화 프로그램 2015'(Deutsches Stabilitätsprogramm Aktualisierung 2015)* 채택(2015.4.15.)[27]

* 안정성장협약(SGP: Stability and Growth Pact)에 따라 EU 회원국들은 매년 4월 동보고서를 EU 집행위원회(EU Commission)와 경제재무이사회(ECOFIN)에 제출

- (경제전망) 양호한 기업환경, 저유가와 유로 저환율 지속으로 실질GDP 성장률 2015년 1.5%, 2016년 1.6%로 전망
- (재정전망) 2015년에 4년 연속 흑자재정을 달성할 전망이며, 국가부채 수준도 안정성장협약 상한선인 GDP 대비 60%를 향해 꾸준히 감소할 전망
  - (재정수지) 사회보장기금(특히 연금보험)을 통한 수혜금 확대 등의 영향으로 2015년 GDP 대비 0.25%, 2016년 0%로 전년 대비(0.6%) 다소 감소할 전망
  - (국가부채) 정부기관의 단계적 축소와 양호한 재정상황으로 2015년 GDP 대비 71.5%로 전년 대비 3.25%p 감소, 2016년 68.75%로 60%대에 진입할 전망
- (재정정책) 성장친화적 재정건전화 정책으로 투자지출을 확대하고, 신뢰할 만한 조세 시스템 구축과 선별된 조세경감으로 기업경쟁력과 구매력을 견인
  - (세출측면) 2016~2018년 동안 100억유로 규모의 기금을 조성하여 운송 인프라, 에너지 효율화, 기후보호, 도시개발 등의 공공부문 투자를 확대
  - (세입측면) 기본인적공제를 상향 조정하고, 조세절차의 현대화(Modernisierung des Besteuerungsverfahrens)로 조세당국의 효율성을 증진

〈표 15〉 경제 및 재정전망

(단위: %)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
실질GDP 성장률	1.6	1.5	1.6	1.3	1.3	1.3
재정수지	0.6	0.25	0	0.25	0.25	0.5
구조적 재정수지	1.1	0.75	0.25	0.5	0.5	0.5
국가부채	74.7	71.5	68.75	66	63.75	61.5

주: 실질GDP 성장률 외 항목은 GDP 대비 %

출처: 재무부, *Deutsches Stabilitätsprogramm Aktualisierung 2015*, 2015.4.15.

〈자료 수집 및 정리: 김은숙 연구원〉

이탈리아

1. 예산·결산 등

■ 재정경제부, 이탈리아 중기재정계획(DEF) 의회 제출[28] (2015.4.10.)

- 해당 계획은 2015~2018년의 경제 계획과 성장 및 재정에 관한 추정치를 제공함
- 경기 회복세를 지속하고 국가채무 감축 추세를 지속하기 위한 노력을 강조
  - 시장 신뢰 회복, 이자지출 감축, 투자 독려 및 향후 3년 동안 고용 회복 촉진 등의 내용을 포함
- (경제전망) 2015년 이탈리아의 GDP는 0.7% 성장할

27) 재무부, Presse Aktuelles 2015.4.15
http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/04/2015-04-15-PM16.html

28) 이탈리아 재정경제부, http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0106.html

것으로 전망되어 2014년 가을 전망이었던 0.5%보다 0.2%p 높아짐

- 2014년 4분기 길었던 불황에서 벗어나 성장을 기록한 이후, 교역조건 개선 및 가계 가처분 소득 증가 등의 거시경제 환경 개선으로 성장세를 이어갈 전망
- 2016년에는 1.3%, 2017년에는 1.2% 성장을 전망

〈표 16〉 이탈리아 2015년 중기재정계획(DEF) 거시경제전망

(단위: %)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019
실질GDP(PIL)	−0.4	0.7	1.3	1.2	1.1	1.1
국내최종소비 (consumi finali nazionali)	0.0	0.3	0.7	0.7	0.8	0.8
가구소비 (consumi famiglie e ISP)	0.3	0.8	0.8	0.9	1.0	1.0
투자(investimenti)	−3.3	1.1	2.1	2.3	2.2	2.1
수출(Esportazioni)	2.7	3.8	4.0	4.0	3.8	3.6
수입(Importazioni)	1.8	2.9	3.5	3.8	3.9	3.6

출처: 이탈리아 재정경제부, *Documento di Economia e Finanza 2015*, 2015.

- (재정전망) 재정적자는 2014년 10월 전망치였던 GDP 대비 2.5%로 동일하게 전망하였고, 2016년에는 1.4%, 2017년에는 0.2%로 낮아질 전망
  - GDP 대비 공공채무는 2015년에 132.5%를 기록한 후 2018년 123.4%로 점차 안정될 전망

〈표 17〉 이탈리아 중기재정계획(DEF) 재정전망

(단위: 백만유로, %)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019
총수입 (Totale entrate)	777,206	785,957	818,686	840,865	863,244	881,218
GDP 대비	48.1	48.0	48.5	48.4	48.3	47.9
총지출 (Totale Uscite)	826,262	827,146	842,172	844,637	854,408	864,119
GDP 대비	51.1	50.5	49.9	48.6	47.8	46.9
재정수지 (Indebitamento netto)	−49,056	−41,189	−23,486	−3,772	8,836	17,099
GDP 대비	−3.0	−2.5	−1.4	−0.2	0.5	0.9
기초재정수지 (Saldo primario)	26,126	28,197	47,741	65,479	77,037	84,737
GDP 대비	1.6	1.7	2.8	3.8	4.3	4.6

출처: 이탈리아 재정경제부, *Documento di Economia e Finanza 2015*, 2015.

- 안정화 프로그램(Programma di Stabilita)
  - 경제 회복 및 재정적자 해결과 공공부채 감소를 목표로 함
  - 이탈리아 경제가 회복세에 들어섰고, 거시경제 환경이 개선될 것으로 전망되어 재정수지 및 공공부채가 점차 개선될 것으로 전망
  - 2014년 계획에서는 2015년부터 공공부채가 하락할 것으로 전망했으나, 2015년 계획에서 1년 늦춰진 2016년부터 공공부채 하락을 전망

〈표 18〉 이탈리아 중기재정계획(DEF) 공공부채

(단위: GDP 대비 %)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018
공공부채 (Debito Pubblico)					
2014년 계획	134.9	133.3	129.8	125.1	120.5
2015년 계획	132.1	132.5	130.9	127.4	123.4
차이	−2.8	−0.8	1.1	2.3	2.9

출처: 이탈리아 재정경제부, *Documento di Economia e Finanza 2015*, 2015.

• 국가개혁프로그램(PNR: Programma Nazionale di Riforma)
  – 해당 프로그램은 다양한 분야에 걸쳐 다음의 사항을 골자로 함
    ☞ 인적자원 개발을 통한 생산성 회복
    ☞ 행정 간소화 및 투명성 강화를 통한 공공서비스 비용 감축
    ☞ 법적 절차나 계약 이행과 관련한 불확실성 제거
  – 주요 개혁 조치
    ☞ 녹색성장 촉진
    ☞ 농수산업 간편화·합리화 및 경쟁력 확대
    ☞ 재판과 관련한 효율성 강화
    ☞ 창업 펀딩 및 기업 투자 활동 간소화
    ☞ 공공행정 부문 재편성
    ☞ 영화 산업 및 예술 분야에 투자 확대 및 고용 확대 도모
    ☞ 교육 및 직업훈련 분야 개혁

2. 기타

■ 이탈리아 통계청, 2014년 4분기 일반정부 비 금융계정 발표(2014.4.2.)[29]
• 2014년 4분기 GDP 대비 순차입은 전년 동기 대비 1.1%p 증가한 2.3% 기록
• 총지출은 전년 동기 대비 2.6% 증가한 GDP 대비 57.6% 수준이며, 전년 동기 대비 각각 경상지출이 2.3%, 자본지출이 6.6% 증가
• 총수입은 전년 동기 대비 0.8% 증가한 GDP 대비 55.3% 수준

〈표 19〉 2014년 4분기 일반정부 비 금융계정

(단위: 백만유로, %)

	2013년 4분기	2014년 4분기	전년 동기 대비
지출			
경상지출	222,529	227,749	2.3
자본지출	15,011	16,002	6.6
총지출	237,540	243,751	2.6
수익			
경상수입	227,777	230,068	1.0
자본수입	4,500	4,088	−9.2
총수입	232,277	234,156	0.8
경상수지	5,248	2,319	
GDP 대비	1.2	0.5	
순차입	13,074	13,828	
GDP 대비	1.2	2.3	

출처: 이탈리아 통계청, *Conto economico trimestrale delle amministrazioni pubbliche*.

■ 이탈리아 중앙은행, 경제동향 보고서 *Bollettino Economico* 발표[30] (2015.4.17.)
• (거시경제) 여러 거시경제 지표들이 긍정적인 신호를 보여주고 있는데, 아직 안정적인 수준은 아님
  – 수출이 빠르게 증가하고 있고, 자본투자도 완만한 상승세를 보임
  – 가계 및 기업 신뢰도도 회복 추세
• (고용) 2014년 4분기 건설부문 일자리 감소로 인해 노동자 수가 감소했지만, 이후 2015년 1분기에 실업률이 다소 안정화됨
• (물가) 에너지가격의 하락 등의 영향으로, 2015년 2월과 3월의 전년 동기 대비 소비자물가상승률(HICP)은 0을 기록

29) 이탈리아 통계청, http://www.istat.it/en/archive/154474
30) 이탈리아 중앙은행, *Bollettino Economico n. 2*, aprile 2015, http://www.bancaditalia.it/media/notizia/bollettino-economico-n-2-aprile-2015

〈표 20〉 이탈리아 GDP와 구성요소[1]

(단위: percentage changes on previous period)

	2014				2014[2]
	Q1	Q2	Q3	Q4	
GDP	−0.1	−0.2	−0.1	.	−0.4
Total imports	−0.1	1.1	0.7	0.3	1.8
National demand[3]	−0.3	−0.3	−0.1	−0.4	−0.7
National consumption	.	.	0.2	0.2	.
household spending[4]	0.1	0.2	0.2	0.1	0.3
other spending[5]	−0.4	−0.5	0.2	0.4	−0.9
Gross fixed investment	−1.5	−0.7	−1.0	0.2	−3.3
construction	−1.5	−1.2	−0.9	−0.6	−4.9
other investment goods	−1.5	−0.2	−1.0	1.0	−1.6
Change in stocks[6] [7]	.	−0.2	.	−0.6	−0.1
Total exports	0.4	1.3	0.4	1.6	2.7
Net exports[7]	0.2	0.1	−0.1	0.4	0.3

주: 1) Chain-linked volumes; data adjusted for seasonal and calendar effects.
2) Data not adjusted for calendar effects.
3) Includes the change in stocks and valuables.
4) Includes non-profit institutions serving households.
5) General government expenditure.
6) Includes valuables.
7) Contributions to GDP growth on previous period, in percentage points.

출처: 이탈리아 중앙은행, *Bollettino Economico n.* 2, aprile 2015.

〈자료 수집 및 정리: 이정인 연구원〉

일본

1. 예산 · 결산 등

■ FY2015년도 예산안 정부안대로 국회통과(2015.3.30.)[31]

- 일본 정부는 2015년도 예산안의 일반 회계 총액을 97조엔 규모로 책정
- 세입 중 조세 및 인지수입은 소비세 인상의 영향과 법인세 수입 증가로 비교적 높은 수준인 54조 5,250억엔이 될 것으로 예상
  - 신규 국채 발행액은 전년도보다 4조엔 넘게 줄어 36조 8,630억엔이 될 전망
- 세출부분에서는 2014년도 당초 예산(약 95조 9,000억엔)보다 4,600억엔 증가한 96조 3,000억엔이 될 전망
  - 사회보장비 31.5조엔, 공공사업비 6.0조엔, 교육과학비 5.4조엔, 방위비 5조엔 등으로 구성

31) 자세한 내용은 2월 1호 「KIPF동향」 참고

FY2015년도 예산과정

시기	주요내용
2014.7.25.	개산요구 기준설정
2014.9.30.	각성과 각청은 예산요구서(개산)를 재무부에 제출
2015.1.14.	2015년 정부안 의결
2015.2.12.	정부안 국회제출, 심의시작
2015.3.27.	잠정예산안의결, 국회제출
2015.3.30.	잠정예산안 정부안대로 통과
2015.3.31.	예산성립

〈표 21〉 FY2015 일반회계 세입 · 세출 예산

(단위: 억엔)

		FY2014당초(A)	FY2015정부안(B)	비교증감액(B-A)
세입	1. 조세 및 인지수입	500,010	545,250	45,240
	(1) 조세	489,450	534,980	45,530
	(2) 인지수입	10,560	10,270	△290
	2. 기타수입	46,313	49,540	3,227
	3. 국채발행수입	412,500	368,630	△43, 870
	(1) 공채금	60,020	60,030	10
	(2) 특례공채금	352,480	308,600	△43,880
	계	958,823	963,420	4,597
세출	1. 국채비	232,702	234,507	1,805
	2. 기초재정수지 경비	726,121	728,912	2,791
	계	958,823	963,420	4,597

출처: 재무성, 「平成27年度一般会計歳入歳出暫定予算概算」.

〈표 22〉 일반회계 세출 주요경비별 내역

(단위: 억엔)

	FY2014당초(A)	FY2015 정부안(B)	비교증감액(B-A)
사회보장비	305,266	315,297	10,031
교육과학비	54,330	53,613	△717
국채비	232,702	234,507	1,805
연금관계비	4,443	3,932	△511
지방교부세교부금 등	161,424	155,357	△6,067
방위비	48,848	49,801	953
공공사업비	59,685	59,711	26
경제협력비용	5,098	5,064	△34
중소에너지대책비	1,853	1,856	3
에너지대책비	9,642	8,985	△657
식량안정공급비	10,507	10,417	△90
기타경비	61,526	61,379	△147
예비비	3,500	3,500	0
합계	958,823	963,420	4,597

출처: 재무성, 「平成27年度一般会計歳出暫定予算概算主要経費別内訳」.

■ FY2015 예산집행조사 실시(2015.4.10.)[32]

• 2015년도 예산집행조사는 총 56건의 조사를 실시하며, 조사결과를 2016년도 개산요구에 반영할 수 있도록 7월까지 조사결과 공표 예정

※ 예산집행조사는 재무국 직원이 예산 집행실태를 조사하고 개선해야 할 점 등을 지적하고 예산검토 및 집행의 효율화를 추구하기 위한 노력의 일환임

※ 예산집행조사 대상사안이 되는 목록 중 일부를 나열해 보면 NPO 등의 운영능력강화를 통한 부흥지원사업, 지역저출산대책 강화교부금, 사업장 내보육사업 등이 있음

■ FY2015 국민을 위한 재정상황보고 발표(2015.4.24.)[33]

• 제1부에는 FY2015 예산, 제2부에는 FY2013 결산, 제3부에 FY2013 말 기준 국채 및 차입금 현황이 기재

• (예산편성 기본방침) FY2015 예산편성에 있어서 재량적 경비 및 의무적 경비를 포함한 전체적인 세출 재검토, 낭비 최대한 감축, 민간수요 주도의 지속적 경제성장 촉구하는 정책 중점화를 도모[34]

– 일반회계에서 비 사회보장지출을 최대한 억제하고, 사회보장비용에 대해서도 자연증가를 재검토하고 효율화 · 적정화를 도모하여 증가를 최소한 억제, 소비세율 10%인상 시에 상정된 시책에 대해 소비세율 8%를 전제로 우선순위 책정

– 또한 '중기재정계획'에 따라 기초재정수지를 최대한 향상시키고, 신규 국채발행액을 2014년도 예산에 비해 꾸준히 감소시킴

2. 기타

■ 2015.2월 소비자물가지수 발표(2015.3.27.)[35]

• (소비자물가지수) 2015.2월 소비자물가지수(신선식품 제외)가 102.5를 기록, 전년 동월 대비 2.0% 상승 발표

〈표 23〉 2015년 2월분 소비자물가지수

(2010년=100)

	전년비			월별(전년 동월 대비, %)			
	12년	13년	14년	14년 11월	12월	15년1월	2월
종합	0.0	0.4	2.7	103.2 (2.4)	103.3 (2.4)	103.1 (2.4)	102.9 (2.2)
신선식품 제외	△0.1	0.4	2.6	103.4 (2.7)	103.2 (2.5)	102.6 (2.2)	102.5 (2.0)
음식 및 에너지 제외	△0.6	△0.2	1.8	100.8 (2.1)	100.8 (2.1)	100.2 (2.1)	100.3 (2.0)

출처: 통계청, 「消費者物価指数」.

■ 2015년 소비세율 인상(8%→10%) 세제개정법 통과(2015.4.1.)[36]

• 이번 개정은 경기 활성화에는 도움이 될 것으로 예상되는 반면, 앞으로는 재정건전화를 위한 방안 마련이 필요할 전망[37]

〈자료 수집 및 정리: 최경진 연구원〉

32) 재무성, 「平成27年度予算執行調査対象事案一覧」.
33) 재무성, 「平成27年度 財政法第46条に基づく国民への財政報告」.
예산의 주요내용은 「KIPF 2015년」 4월 2호 재정동향 참조
결산의 주요내용은 「KIPF 2014년」 8월 2호 재정동향 참조
34) KIPF 2015년 1월 1호 재정동향 참조
35) 통계청, http://www.stat.go.jp/data/cpi/sokuhou/tsuki/index-z.htm
36) 자료: 「2015년 세제개정」 http://www.mof.go.jp/tax_policy/publication/brochure/zeisei15.htm
소비세율 10% 인상시점은 2015년 10월 1일에서 2017년 4월 1일로 변경
37) 소비세율 인상 관련 내용은 2012년 상반기 『KIPF재정동향』 '일본'을 참고

스페인

1. 기타

■ 경제부, 소매업 지원 정책 추진 발표(2015.4.10.)[38]

• 경제부는 10개 중앙부처 및 자치 지역과 합동으로 소매업(comercio minorista) 지원 정책을 발표

– 3년 연속으로 시행되고 있으며 올해는 지난해보다 20% 증가한 500만유로의 예산이 책정됨

– 2013년 이래로 38,691개 상점(comercio)이 지원을 받아옴

– 산타마리아(Soraya Sáenz de Santamaría) 부총리는 소매업이 스페인 GDP의 5.5%를 차지하고 소매업에 약 189만명(전체 취업자 수의 10.8%)이 종사하고 있음을 강조

• (추진 방향) 소매업 혁신과 경쟁력 강화, 도심 및 지역상권 강화, 금융지원, 거래 촉진과 수요 활성화, 거래 환경 개선, 쇼핑과 관광의 시너지 증대, 전자상거래 보안 강화, 거래 장벽 제거, 세계화, 직업훈련 개선과 일자리 창출 등 10개 방향

• (주요 정책) 쇼핑관광 판매촉진, 카드 가맹점 수수료 인하 등 작년보다 2개 증가한 34개 정책으로 구성됨

– (쇼핑관광 판매촉진) 11개 주요 관광 도시의 쇼핑센터 현대화와 활성화를 지원하기 위해 약 122만유로를 지원하며, 2013년 이래로 160만유로가 지원되어 직 · 간접적으로 18,137개 상점이 혜택을 받아옴

– (카드 수수료 인하) 2014년 중 신용카드 수수료를 0.66%에서 0.29%로, 직불카드 수수료를 0.61%에서 0.1%로 감면하였으며, 2013년과 비교해 2014년 카드 거래 횟수가 8.5%, 거래액이 7.4% 증가하는 성과가 있었음

〈표 24〉 2014년 재정수지

(단위: 백만유로, GDP 대비 %)

구분	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2014 EU 기준[1]	2014 안정화목표
중앙정부	−44,293	−37,468	−5.10	−4.12	−4.22	−3.54		−3.5
사회보장	−11,643	−11,202	−0.10	−0.96	−1.11	−1.06		−1.0
자치지역	−15,932	−17,529	−3.34	−1.84	−1.52	−1.66		−1.0
지방정부	5,474	5,662	−0.40	0.31	0.52	0.53		0.0
일반정부	−66,394	−60,537	−8.94	−6.62	−6.33	−5.72	−5.8	−5.5

주: 1) ECOFIN Recommendation

출처: 스페인 재무부, *Balance de ejecución presupuestaria 2014*.

〈자료 수집 및 정리: 장준희 연구원〉

38) 자료: 경제부, http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2014/150410_NP_PlanComercio2015.pdf
http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2014/150410_Plan_Comercio_Minorista_2015.pdf

영국

1. 기타

■ 통계청, 2015년 3월 및 FY2014-15 공공부문 재정현황 발표(2015.4.23.)[39]

- 3월 공공부문 순차입은 74억파운드로 전년 동월 대비 4억파운드 감소, FY2014-15 공공부문순차입은 873억파운드(GDP 대비 4.8%)로 전년 대비 111억파운드 감소[40] [41]
- FY2014-15 공공부문 순채무는 1조 4,843억파운드(GDP 대비 80.4%)로 전년 대비 822억파운드 증가
- FY2014-15 일반정부 순차입은 922억파운드이고, 일반정부 총채무는 1조 5,985억파운드(GDP 대비 86.6%)

〈표 25〉 공공부문 재정(Public Sector Finance)

(단위: 십억파운드, %)[1]

	3월			Financial Year		
	2015.3(A)	2014.3(B)	(A-B)	2014/15(C)	2013/14(D)	(C-D)
경상재정적자[2]	1.2	2.7	-1.6	56.9	71.1	-14.2
순투자[3]	6.2	5.1	1.1	30.4	27.4	3.0
순차입[4]	7.4	7.8	-0.4	87.3	98.5	-11.1
순채무[5]	1,484.3	1,402.1	82.2	1,484.3	1,402.1	82.2
GDP 대비 순채무(%)	80.4	79.1	1.3	80.4	79.1	1.3

주: 1) not seasonally adjusted
2) Current Budget is the difference between current accrued receipts and current accrued expenditure
3) Net Investment is investment less depreciation
4) Net Borrowing is Current Budget less Net Investment
5) Net Debt is financial liabilities less liquid assets

출처: 영국 통계청, *Public Sector Finances*, March 2015.

〈자료 수집 및 정리: 강민채 연구원〉

39) 영국 통계청, http://www.ons.gov.uk/ons/rel/psa/public-sector-finances/march-2015/stb-psf-march-2015.html
40) 공공은행 부문 제외
41) 경상지출-경상수입+Depreciation=경상재정적자, 경상재정적자+순투자=순차입, 순차입+실물거래(Cash transaction)+Timing differences=순현금소요(Net Cash Requirement), 순현금소요+기타거래=순채무 변화량

미국

1. 예산 · 결산 등

■ 미 상원, 예산 공동결의안(Concurrent Resolution, S.Con.Res.11) 표결 통과(2015.3.27.)[42]

• 통과된 결의안은 하원으로 이송되어 표결 예정(법정 심의완료 기한: 4월 15일)

〈표 26〉 FY2016 예산 결의안의 권고 규모

(단위: 백만 달러)

구분	금액
연방정부세입 (Recommended Levels of Federal Revenues)	2,666,755
신규예산권한(New Budget Authority)	3,003,274
예산지출(Budget Outlays)	3,037,267
적자(Deficits) (On-budget)	370,512
총채무(Public Debt)	19,009,000
비정부부문 소유채무(Debt Held by the Public)	13,799,000

■ 미 의회예산처(CBO), FY2015 상반기 잠정(Preliminary) 결산 재정보고서 발표(2015.4.8.)[43]

• 상반기 총 누적(2014.10.1.~2015.3.31.) 재정적자는 4,300억달러로, 전년 동기 대비 170억달러 상승하였고, 세입 · 세출 모두 전년(FY) 동기 대비 7% 증가

– (세입) 총 1조 4,200억달러로 전년 동기 대비 980억달러 증가

* 세입의 가장 많은 부분을 차지하고 있는 개인 소득세(570억달러)와 사회보험 및 퇴직연금(180억달러)은 전년 동기 대비 총 750억달러 증가

– (세출) 총 1조 8,510억달러로 전년 동기 대비 1,150억달러 증가

* 메디케이드와 메디케어 지출은 전년 동기 대비 각각 310억달러(22%), 230억달러(9%) 증가. 이 중 큰 폭의 메디케이드 지출 증가는 건강보험법(ACA)에 의한 등록자 수 증가에 기인

〈표 27〉 FY2015 상반기 재정 잠정 결산

(단위: 십억달러)

구 분	FY2014 상반기 (A)	FY2015 상반기 (B)	증가(B-A)
재정수입	1,323	1,420	98
재정지출	1,736	1,851	115
재정적자	413	430	17

2. 기타

■ 미국 노동부 통계국, 민간 취업 · 실업(1월~3월) 현황 발표[44] (2015.4.3.)

• 2015년 3월 실업률은 전년 동월 대비 1.1%P 감소한 5.5%, 취업률은 2015년 1분기에 59% 초반대 수준으로 유지

42) http://www.appropriations.senate.gov/news/cochran-hails-senate-budget-passage
43) http://www.cbo.gov/publication/50095
44) http://www.bls.gov/news.release/pdf/empsit.pdf

〈표 28〉 민간 취업 · 실업 현황

(단위: 천명, %)

	Seasonally Adjusted(계절조정)			
	2014. 3월	2015. 1월	2015. 2월	2015. 3월
민간 경제활동 총인구(Civilian non-institutional pop ulation*)	247,258	249,723	249,889	250,080
노동인구(Civilian labor force)	156,180	157,180	157,002	156,906
경제활동 참가율(Participation rate)	63.2	62.9	62.8	62.7
취업(Employed) 취업률	145,796 (59.0)	148,201 (59.3)	148,297 (59.3)	148,331 (59.3)
실업(Unemployed) 실업률	10,384 (6.6)	8,979 (5.7)	8,705 (5.5)	8,575 (5.5)

주: * People who live in the United States, are older than 16, and who are not in a institution(criminal, mental, or other types of facilities) or an active duty military personnel.

〈자료 수집 및 정리: 구윤모 연구원〉

주요보고서

1. IMF, *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?*(2015.2.12.)[45]

■ 재정정책의 안정화 및 신뢰성 강화를 위해 도입된 지출준칙의 형태 및 특징, 효과를 분석

• 1985~2013년 29개 국가, 33개의 지출준칙을 대상으로 분석

■ (개요) 지출준칙은 명목 또는 실질지출증가의 한도 등과 같은 형태로, 지출준칙의 조합을 통해 정부의 목표 달성 및 경제 안정화를 도모

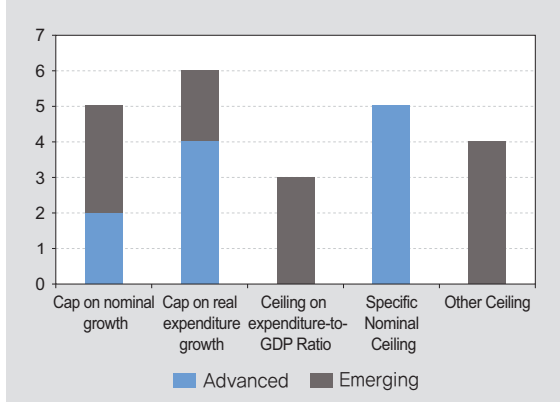
• (지출준칙의 형태) 명목지출증가의 한도, 실질지출증가의 한도, GDP 대비 지출비율의 한도 등으로 구분

– 선진국의 경우 명목 및 실질지출증가의 한도, 특정 명목상 한도의 형태로 나타남

– 신흥국가의 경우 선진국과 같은 명목 및 실질지출증가의 한도의 형태 외에 GDP 대비 지출비율, 기타 한도의 형태로도 존재

[그림 7] 2013년 지출준칙의 형태

(단위: 국가 수)



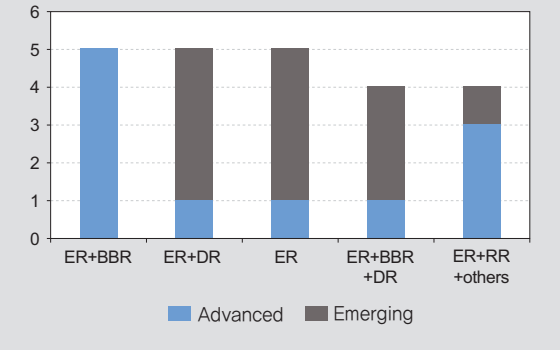
출처: IMF, *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?*, Figure 1.

45) http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=42706.0

• (지출준칙의 조합) 재정수지준칙, 부채준칙, 세입준칙과 조합하여 사용될 수 있음
  – 지출준칙과 부채준칙의 조합의 경우에는 단기 및 중기 재정운영결정 및 부채의 지속성에 도움을 주는 것으로 분석

[그림 8] 2013년 지출준칙과 기타 준칙의 조합

(단위: 국가 수)

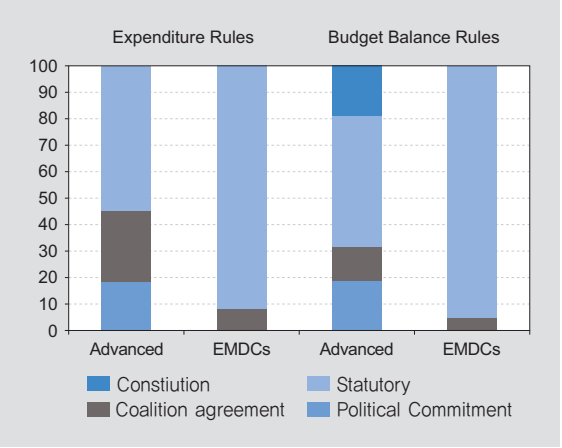


주: ER=Expenditure Rules, BBR=Budget Balance Rule, DR=Debt Rule, RR=Revenue Rule
출처: IMF, *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?*, Figure 2.

• (지출준칙의 법적근거) 헌법, 법령, 정당 간의 협정, 정치적 공약이 있음
  – 신흥국의 지출준칙은 선진국에 비해 법령에 의해 정해지는 경우가 많으며, 선진국의 경우 정당 간의 협정에 의해 중기지출 프레임 워크와 통합되는 경향이 있음

[그림 9] 2013년 재정준칙의 법적근거

(단위: %)

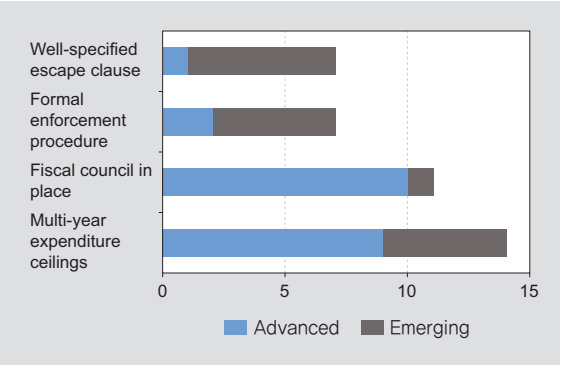


출처: IMF, *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?*, Figure 3.

• (지출준칙의 특징) 면책조항, 공식적인 집행절차, 재정위원회 존재여부, 다년간의 지출 한도가 특징
  – 선진국의 지출준칙은 특히 중기지출 프레임 워크와 관련이 있으며 재정위원회에 의해 감시되는 것이 특징

[그림 10] 2013년 지출준칙 디자인의 특징

(단위: 국가 수)



출처: IMF, *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?*, Figure 4.

■ (지출준칙의 도입 및 폐지) 각 국가들의 사례를 통해 지출준칙의 도입 및 폐지의 원인을 분석

• (지출준칙의 도입) 초국가적(supranational) 재정준칙을 달성하기 위해 지출준칙을 도입, 연립정부의 경우 선거기간 동안 재정목표를 달성하기 위해 도입, 경제상황의 악화로 인해 지출을 억제하기 위해 도입

• (지출준칙의 폐지) 1985~2013년 기간 동안 도입된 31개의 지출준칙 중 10개는 지출준칙의 준수 여부, 재정건전화 달성으로 재정준칙의 불필요 등의 사유로 폐지

– 2008~2009년 글로벌 금융위기시기에 아르헨티나, 코소보, 아이슬란드 지출준칙을 폐지하였으며, 일본, 불가리아의 경우에도 준칙준수의 문제로 새로운 지출준칙을 도입하기로 결정

– 호주의 경우 의회 회기동안 지출준칙을 도입하였으나 1988년 조기 선출로 정권이 교체되며 새로운 지출준칙을 채택하지 않음

– 1990년대 미국, 캐나다, 벨기에의 성공적인 재정건전화 달성으로 지출준칙이 불필요하여 지출준칙을 폐지

■ (지출준칙의 이행률 및 효과) 각 국가들의 지출준칙의 이행률, 공공투자와의 관계 등을 통해 지출준칙의 효과를 분석

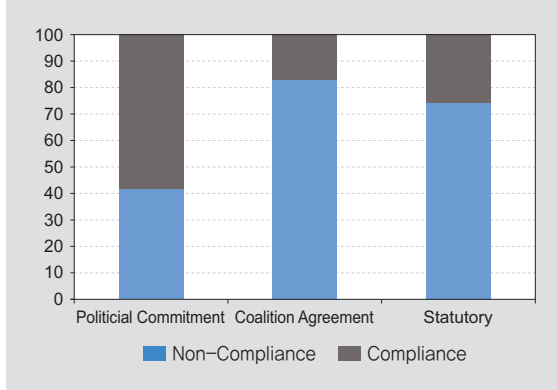
• (지출준칙의 이행률) 3분의 2 이상의 국가들이 지출준칙을 준수하고 있으며, 신흥국을 제외한 나머지 국가들은 재정수지준칙 및 부채준칙보다 지출준칙 이행률이 높은 것으로 나타남

• (법적기반과 이행률) 법적기반의 유무는 준칙의 평균 이행률과 상관관계가 있음

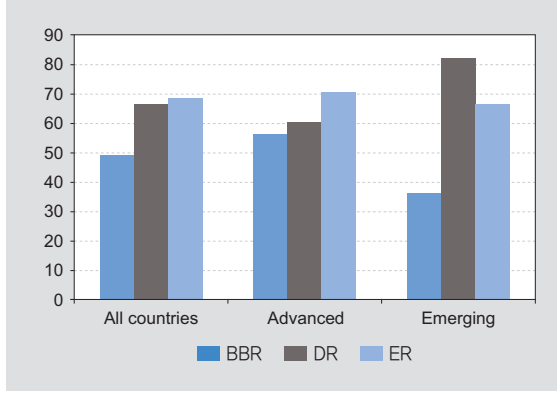
– 정치공약 수준의 경우 이행효과가 낮고, 특히 의원내각제 등 특정제도에서 정당 간의 협정 및 법정준칙은 효과가 큰 것으로 분석

[그림 11] 1985~2012년 재정준칙의 이행률(상)[1], 준칙의 형태에 따른 이행률(하)

(단위: %)



(단위: Percent Compliance)



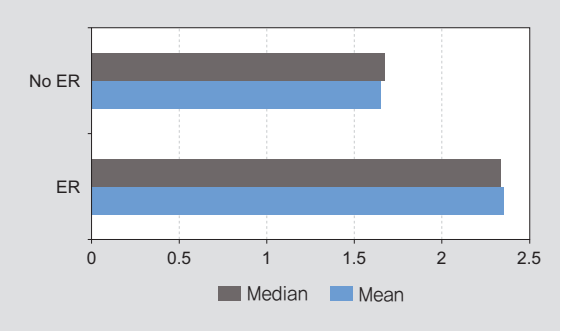
주: 1) 평균이행률을 나타낸 것으로 ER=Expenditure Rules, BBR=Budget Balance Rule, DR=Debt Rule, RR=Revenue Rule을 의미 BBRs 또는 DRs의 경우 국가적 및 초국가적 준칙을 포함

출처: IMF, *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?*, Figure 6(좌), Figure 8(우).

• (공공투자와 관계) 선진국 및 신흥국가의 공공투자의 효율성에 각기 다른 영향을 미침

– 선진국의 경우 정부지출의 변동성을 감소시켜 재정지속성이 향상되고 공공투자의 효율성이 높아짐
– 신흥국의 경우 지출준칙이 정부재량지출의 억제 등에 영향을 미쳐 공공투자의 효율성이 오히려 감소됨

[그림 12] 공공투자의 효율성 지표



주: 1. 공공투자의 효율성 지표는 신흥국 및 저소득 국가를 포함한 71개국을 project appraisal, selection, implementation, evaluation 4단계로 평가하여 지표를 산출
2. 자세한 분석방법은 본 보고서의 Appendix 2. 참고
출처: IMF, *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?*, Figure 11b.

정책흐름

- 2016년도 예산 요구 현황
- 메르스 대책 지원을 위한 예비비 지출 의결
- 한-미 조세정보자동교환협정 서명
- 흑해연안의 거점국가 조지아와 조세조약 제정 협상 타결

2016년도 예산 요구 현황

* 본 자료는 2015년 6월 17일 기획재정부 예산실 예산총괄과에서 발표한 「2016년도 예산 요구 현황」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

1. 요구 규모

■ 각 부처가 제출한 '16년도 예산 · 기금의 총지출 요구 규모는 390.9조원으로 '15년 대비 15.5조원(4.1%) 증가

• 4.1% 증가율은 최근 몇 년간 가장 낮은 수준

* 전년 대비 요구 증가율 추이(%) : ('12) 7.6, ('13) 6.5, ('14) 6.6, ('15) 6.0, ('16) 4.1

– 강력한 재정개혁 추진 방침*에 기인한 것으로 추정

* 2016년도 예산안 편성지침 3대 전략 10대 과제: 재정 사업 원점 재검토, 성과평가 강화, 재정사업 수 총량관리(one-out/one-in 등), 부처별 재정개혁 추진 등

'16년 예산 요구 현황

(단위: 조원, %)

구 분	'15예산(A)	'16요구(B)	증감(B-A)	%
총 지 출	375.4	390.9	15.5	4.1
【예 산】	260.1	275.0	14.9	5.7
【기 금】	115.3	115.9	0.6	0.5

2. 분야별 주요 요구내용

① (복지) 기초생활보장 급여, 4대 공적연금 지출 등 의무지출 증가로 5.8% 증가

② (교육) 지방교육재정교부금 소요에 대한 국고지원 요구, 산업수요 맞춤형 인력양성 등으로 6.3% 증가

③ (문화) 평창 동계올림픽 인프라 구축 소요 등으로 6.1% 증가

④ (환경) 수질개선 및 상하수도 시설 투자 내실화 등으로 △4.8% 감소

⑤ (R&D) 창조경제 확산, 미래 성장동력 확충 등을 중심으로 2.6% 증가

⑥ (산업) 에너지 공기업 출자 및 해외자원개발 융자 지원 축소 등으로 △5.3% 감소

⑦ (SOC) 그간 축적된 SOC 스톡, SOC에 대한 민간 투자활성화 방안 추진 등을 고려, △15.5% 감소

⑧ (농림) 농업생명 연구단지 조성 완료에 따른 자연감소분 반영 등으로 △1.5% 감소

⑨ (국방) 방위력 및 장병 복무여건 개선 등을 위해 7.2% 증가

⑩ (외교통일) ODA 투자 확대 등으로 1.2% 증가

⑪ (공공질서 및 안전) 재난안전통신망 구축 등 안전시스템 구축을 중심으로 5.0% 증가

⑫ (일반 · 지방행정) 국고채 이자비용 증가, 제20대 국회의원 선거 비용 등으로 6.8% 증가

메르스 대책 지원을 위한 예비비 지출 의결

– 물자 · 장비구입, 의료진 파견 등 예비비 지출안 국무회의 의결 –

* 본 자료는 2015년 6월 16일 기획재정부 예산실 복지예산과에서 발표한 「메르스 대책 지원을 위한 예비비 지출 의결」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

■ 정부는 메르스 조기종식을 위한 총력대응 차원에서 6.16일 국무회의에서 물자 · 장비구입, 의료진 파견 등을 위한 예비비 지출안을 즉석안건으로 심의 · 의결하였음

■ 우선 1차적으로 긴급한 소요 505억원(목적예비비)을 지원할 계획이며, 주요 지출항목은 아래와 같음

[1] 물자 · 장비 · 의료진 등을 충분히 공급하여 의료지원을 제때 받지 못하는 상황이 발생하지 않도록 지원(262억원)

- 마스크, 보호구 등 국가비축물자(150억원)를 추가 구입 · 배포하여 보건소, 병원 등에서 부족함이 없도록 관리
- 이동식 음압장비, 음압텐트 구입비(27억원)를 지원하여 음압병상이 부족하지 않도록 대처
- 의료기관에 의사 · 간호사 등 의료진 파견(22억원)을 통해 부족한 인력을 지원
- 병원 전체를 중앙거점병원으로 사용중인 국립중앙의료원에는 장비 및 인력 등을 별도로 지원(63억원)

[2] 그리고, 일반 환자들이 안심하고 병원을 찾을 수 있도록 전국 병원에 선별진료소 설치를 지원(69억원)

* 전국 시군구에 1~2개소(개소당 1개 진료실과 1개 대기병실)

[3] 또한, 환자 및 의료기관이 경제적 손실을 입지 않도록 최대한 지원(174억원)

- 의심 및 확진환자에 대해 본인부담금(건보지원 제외) 지원(14억원)하여 무상으로 치료
- 감염병관리기관으로 지정된 병원에 대해서는 직접적손실에 대해 사실조사를 통해 적정 보상액 지원(160억원)

■ 이번 예비비 지출을 통해 메르스 차단을 위한 예방 및 치료를 차질없이 지원할 계획

- 이외에 긴급 물자, 대책본부 운영비 등은 복지부 기정예산과 이전용으로 집행하고 있으며, 향후 추가 소요 발생시에도 신속히 지원할 계획

한-미 조세정보자동교환협정 서명

* 본 자료는 2015년 6월 10일 기획재정부 세제실 국세조세협력과에서 발표한 「한-미 조세정보자동교환협정 서명」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

■ 주형환 기획재정부 제1차관과 마크 리퍼트(Mark Lippert) 주한 미국 대사는 6.10(수) 12:30 '조세정보자동교환협정*'에 정식 서명하였음

* 공식 명칭 : 대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 국제 납세의무 준수 촉진을 위한 협정

■ 동 협정은 외국과 체결한 최초의 「조세정보자동교환협정」으로 금융정보를 매년 정기적으로 수집할 수 있어 역외탈세 추적에 도움이 될 것으로 예상되며,

• 우리나라 금융기관이 미국의 '해외금융계좌납세협력법(FATCA)'상 원천징수 제재대상에서 제외되어 미국 금융시장에서의 영업 관련 불확실성이 해소될 것임

■ 서명 이후 동 협정은 국회 비준을 위해 국회에 제출될 예정임

별첨 한-미 조세정보자동교환협정 개요

1. 그동안의 추진 경과

■ ('10.3월) 미국은 해외금융기관에 대해 자국 납세자의 금융정보 보고를 의무화하는 조항(일명 '해외금융계좌납세협력법*')을 미국 내국세법(Internal Revenue Code)에 신설

* FATCA(Foreign Account Tax Compliance Act): 미국납세자 계좌를 보유한 전세계 금융기관은 미국 국세청에 미국인 계좌정보를 제공하고, 동 정보를 제공하지 않는 비참여 금융기관은 미국내 원천소득의 30%가 원천징수 됨

• 미국은 금융정보를 양국간 상호교환하거나 미국만 외국금융기관으로부터 제공받는 방식으로 정부 간 협정체결을 추진함

– 협정 체결시 해당국의 모든 금융기관은 참여 금융기관으로 간주되고, 미국 내 원천소득에 대한 30% 원천징수 의무가 면제됨

• '15.5월 현재 112개 국가 및 지역이 미국과의 협정을 체결함

* 상호교환방식: 영국, 프랑스, 독일, 네덜란드 등 98개 국가 및 지역

일방제공방식: 일본, 스위스, 칠레, 버뮤다 등 14개 국가 및 지역

■ ('12.4월) 한-미 재무장관회의에서 상호교환 방식으로 「조세정보자동교환협정」을 체결하기로 합의함

■ ('13.1~12월) 양국간 협상초안을 교환하고 실무협의를 진행함

• 2월부터 민관 합동T/F(기재부, 금융위, 국세청, 금융관련 협회 등)를 구성 · 운영

■ ('14.1~3월) 두 차례 대면협상을 개최하고, 협정 가서명 ('14.3.17) 이후 양국 외교 당국 검토 등 협정 발효를 위한 국내절차 진행

■ ('14.12월) 미 국세청 30% 원천징수 유예조치*에 우리나라 포함

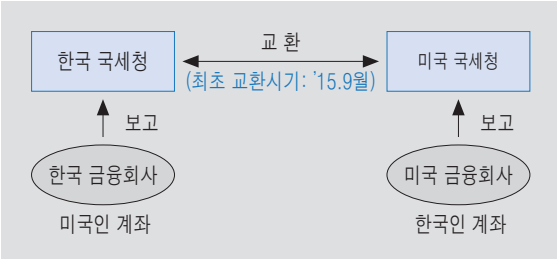
* 미국 정부는 당초 '14년까지 정식서명 미 완료 시 '15.1.1부터 상대국 금융기관의 미국원천소득의 30%를 원천징수할 예정이었으나, 이를 유예한다고 발표

■ ('15.5월) 한 · 미 정부 간 협정문에 대한 최종 수정합의 완료

• 협정안 국무회의 의결(5.19)

2. 협정 주요내용

■ 금융기관이 국세청에 전년도 말 기준으로 보고한 금융계좌정보를 양국 국세청이 9월까지 매년 정기적으로 상호교환



협정 타결내용

		미국 → 한국	한국 → 미국
보고대상계좌	개인	• 연간이자 10달러 초과 예금계좌 • 미국원천소득과 관련된 기타 금융계좌	• 5만달러(기존 저축성보험: 25만달러) 초과 금융계좌 (신규계좌 중 예금 · 보험계좌 제외한 기타계좌는 제한 없음)
	법인	• 미국원천소득과 관련된 금융계좌	• 25만달러 초과 금융계좌 (신규계좌는 제한없음)
보고대상 금융정보		• 이자, 배당, 기타 원천소득	• 이자, 배당, 기타 원천소득, 계좌잔액
보고대상 금융기관		• 은행, 금융투자회사, 보험회사 등 • 정부기관, 중앙은행, 국제기구, 공적연금 등은 원칙적으로 제외	
정보교환 시기		• 전년도 말 금융정보를 매년 9월까지 상호교환 ('15년부터 시행)	
정보교환 방식		• 정보교환 관련 구체적 절차는 양국 국세청 간 협의를 통해 결정	

3. 기대효과

■ 동 협정은 외국과 체결하는 최초의 「조세정보자동교환협정」으로서 금융정보를 매년 정기적으로 수집할 수 있어 역외탈세 추적에 도움이 될 것으로 예상됨

• 현재는 양국 국세청 간 요청에 의한 정보교환만 가능하여 역외탈세 추적에 한계가 있었음

※ 현재 미국과의 협정 체결을 계기로 OECD에서 국가 간 조세정보 자동교환 표준모델(CRS)를 마련하여 개별 국가 간 합의 과정을 거쳐 2017년부터 자동정보교환을 시작하도록 추진 중

■ 특히, 역외탈세 방지를 위해 운영하고 있는 해외금융계좌 신고제도*의 실효성이 크게 제고될 것으로 보임

* 내국인(거주자 · 내국법인)의 해외금융계좌 잔액이 연중 10억원 초과 시 계좌내역 신고의무를 부여하고 미 이행시 과태료 등 제재

• 그동안 금융계좌 소유자가 자발적으로 신고하지

않을 경우 금융계좌 현황파악에 한계가 있었음

■ 이와 함께, 우리나라 금융기관이 미국의 '해외금융계좌납세협력법(FATCA)'상 원천징수 제재대상에서 제외되어 미국 금융시장에서의 영업 관련 불확실성이 해소될 것으로 예상됨

• 협정에 따른 보고의무를 이행하는 국내 금융회사는 FATCA 준수 금융회사로 간주 됨

– 국가 간 협정 미 체결시 개별 금융회사별로 미국 국세청(IRS)과 정보제공협약을 체결하고 FATCA에 따른 의무를 이행해야 하는 번거로움이 있음

흑해연안의 거점국가 조지아와 조세조약 제정 협상 타결

* 본 자료는 2015년 6월 4일 기획재정부 세제실 국제조세협력과에서 발표한 「흑해연안의 거점국가 조지아와 조세조약 제정 협상 타결」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

■ 기획재정부는 2011년 4월 조지아 트빌리시에서 한-조지아 이중과세방지협정(이하 '조세조약') 제정 관련 대면협상을 거쳐 그간 서면협상을 통해 전체문안에 합의하고 6.3일 가서명*하였음

* 양국간 등기우편을 통해 서명본 교환
('15.5.14(목), 조지아측 가서명본 등기 우편 수령, 6.3(수), 우리측 가서명을 추가하여 해당 문서를 등기우편으로 회신)

■ 조지아는 흑해 연안의 거점국가로서 아시아와 유럽을 잇는 교통 · 물류의 중심지이고 광물자원 등*이 풍부하여 시장 확대 가능성이 큰 국가로서 향후 우리기업의 진출 확대**가 예상됨

* 망간(세계8위 매장량), 철광석, 수력자원 등

** 우리나라는 2000년대 초반 현지 진출 이후 13개 기업(투자액 109백만달러) 진출 중

■ 이번 조세조약 타결로 조지아에 진출하였거나 진출할 우리 기업의 현지 세부담 감소 등의 효과가 예상되며, 장기적으로는 양국간 경제 교류 확대에도 기여할 것으로 기대됨

■ 우리측은 OECD 모델조약을 중심으로 투자진출국 입장에서 협상을 진행하였으며, 주요 합의내용은 아래와 같음

① (고정사업장) 건설 고정사업장(PE) 존속기간: 9개월
- 우리건설사가 조지아에서 9개월 이내 기간 동안 사업활동을 하는 경우, 조지아에서 세금문제가 발생하지 않도록 함

② (투자소득 원천지국 제한세율) 배당 5%(25% 미만 지분 보유 시 10%)/이자 · 사용료 10%
- 양 국가의 국내 세법상 세율이 아닌 조세조약상 세율 적용

③ (정보교환 및 징수협조) 우리 과세당국의 요청에 의해 조지아측으로부터 과세자료 확보 및 징수협조 가능
- 조세회피 방지에 필요한 조세정보 중 금융기관이 보유한 정보도 양국간 교환이 가능하고, 상대국 소재 체납자의 재산에 대한 체납처분 등 징수협조 가능

■ 동 조세조약은 향후 양국의 정식 서명 · 국회 비준을 거쳐 발효될 예정

참고 조지아 국가개요

* 자료: 2015 세계국가편람(한국수출입은행)

1. 일반개황

일반

위 치: 흑해 연안 카프카즈
면 적: 69.7천㎢ (한반도의 3분의 1 배)
기 후: 아열대
인 구: 4.9백만명 ('14)
수 도: Tbilisi (110만명)
민 족: 그루지야인(84%), 아제르인(7%), 아르메니아인(6%)
언 어: 그루지야어(공용어, 71%), 러시아어(9%)
종 교: 그루지야정교(Orthodox Christian, 84%), 이슬람(10%)

* 사진 출처: 포털사이트 'NAVER'

정치

독립일: 1991.4.9(구소연방)
정치체제:대통령중심제
국가원수: Giorgi Margvelashvili 대통령
(Irakli Garibashvili 총리)
의 회: 단원제(150석)
주요 정당: 연합국민운동당(UNM), 그루지아동맹, 노동당, 보수당
국제기구 가입: ADB, EBRD, IAEA, IMF, MIGA, UN, WTO 등

경제

화폐 단위:Lari (GEL)
회계 연도:1.1~12.31
산업 구조:('13) 서비스업70%, 제조업22%, 농업9%
주요 수출품:('13) 자동차, 합금, 비료, 고철, 금
주요 수입품:('13) 연료, 자동차, 기계부품, 곡물류, 의약품
주요부존 자원: 목재, 수력자원, 망간, 철광석, 구리

2. 주요 경제지표

	단 위	2011	2012	2013	2014*
GDP	억달러	144	158	161	161
1인당 GDP	달러	3,230	3,523	3,597	3,607
경제 성장률	%	7.2	6.2	3.2	5.0
재정수지/GDP	%	−0.9	−0.8	−1.2	−2.9
소비자 물가상승률	%	8.5	−0.9	−0.5	4.6
환율 (달러당, 연중)	GEL	1.7	1.7	1.7	…
경상수지	백만달러	−1,841	−1,854	−951	−1,347
상품수지	〃	−3,500	−4,226	−3,506	…
수출	〃	3,223	3,459	4,191	…
수입	〃	6,723	7,685	7,697	…
서비스 수지	〃	754	1,115	1,426	…
외환 보유액	〃	2,818	2,873	2,823	2,499
총 외채잔액	〃	11,360	13,426	13,326	13,626
단기외채	〃	1,461	1,770	1,655	1,602
총외채잔액/GDP	%	78.9	85.0	82.8	84.6

주: * 2014년은 잠정치

3. 우리나라와의 관계

외교관계수립	1992.12.14 수교(북한과는 1994.11.3)				
주요협정체결	해상운송협정('14)				
무역 현황	2011	2012	2013	주요품목	
수출(천 달러)	99,184	113,514	112,457	자동차, 철강판, 합성수지 동제품, 알루미늄, 동광	
수입(천 달러)	41,027	36,866	9,741		

투자현황		2011	2012	2013	'13년말 누계
	건수	1	1	−	13
	금액(천달러)	276	25	−	10,972

각 언론매체에 보도된 한국조세재정연구원 관련 주요 기사내용입니다.

– 편집자 주 –

개인연금 가입비율, 고소득층 5.6배 높아

고소득 가구가 노후생활에 대비한 개인연금을 저소득 가구에 견줘 5배 이상 많이 가입한 것으로 나타났다.

3일 국책연구기관인 한국조세재정연구원의 윤성주 부연구위원이 쓴 '개인연금제도에 대한 소고' 보고서를 보면, 소득이 적은 1분위(하위 25%) 가구에서 연금저축과 연금보험 등 개인연금에 가입한 비율은 5.18%에 머물렀다. 하지만 소득수준이 상대적으로 높은 4분위(상위 25%) 가구는 28.79%가 가입해, 소득에 따라 개인연금 가입비율이 5.6배나 차이가 났다.

조세재정연구원은 지난 2008년부터 전국의 5000가구를 대상으로, 해마다 소득 · 지출 · 조세 · 복지 등에 관한 재정패널조사를 벌여왔다. 이번 보고서는 2012년 기준 재정패널조사를 이용했다.

여기에 공적연금(국민연금 등)도 소득 1분위는 42.18%, 소득 4분위는 82.71%가 가입하는 등 두 배 가까이 격차가 벌어졌다. 노후소득에 대한 양극화가 심화될 수 있음을 의미한다.

윤 연구위원은 "고소득층의 경우 스스로 노후소득을 준비할 수 있는 여건이 되는 만큼, 세금혜택을 줄여야 한다"고 주장했다. 현재 정부는 개인이 연금저축 · 연금보험 등 사적연금에 가입하면 소득에 상관없이 세액공제 · 비과세 등 세제혜택을 주고 있다. 연금저축은 1년에 400만원 한도로 세액공제(12~15%)를 주고, 연금보험은 10년 이상 유지하면 비과세 혜택을 받는다.

하지만 개인연금에 가입해 있는 고소득층들의 경우 금융자산과 부동산을 가지고 있는 비율이 높아 상대적으로 여유롭다며 개인연금을 노후소득보다는 세금을 줄이는 '세테크' 수단으로 이용할 가능성이 높다는 주장이다. 윤 연구위원은 "고소득층에 대한 개인연금 세금혜택은 가뜩이나 세수가 부족한 현실에서 조세지출만 증가시킬 뿐, 노후소득 유인효과는 약하다"며 "중장기적으로 고소득층 세금혜택은 줄이고, 정책 효과가 큰 중산층 지원을 늘려야 한다"고 밝혔다. 저소득층은 힘든 경제여건으로 개인연금 가입 자체가 어려운 만큼, 별도의 정책이 필요하다고 제안했다.

〈한겨레, 2015-06-03〉

"맞벌이엔 종일반, 외벌이엔 반일반만 지원합시다"

국가재정운용계획 토론회…"부모 상황 따라 보육료 차등지원 바람직"

"재정건전성 더 나빠지기 전에 페이고 원칙 도입해야"

재정건전성이 더 나빠지기 전에 정부가 '페이고(Pay-go) 원칙' 등으로 재정준칙을 법제화해야 한다는 주장이 제기됐다.

맞벌이 부부에게는 종일반 보육료를 지원하고, 외벌

이 부부에겐 반일반을 지원하는 등 부모의 근로 여건에 따라 보육료를 차등 지원해야 한다는 제안도 나왔다.

기획재정부와 한국개발연구원(KDI)이 2일 서울 더케이호텔에서 연 '2015~2019년 국가재정운용계획 수립을 위한 공개토론회' 자리에서다.

◇ **"이대로 두면 재정건전성 악화…재정준칙 도입 시급"**

토론회에서는 재정준칙을 법제화해 정부 지출을 구조조정하는 방안이 집중적으로 제시됐다.

재정준칙이란 국가부채, 재정수지 등의 한도를 법으로 정해 준수하도록 강제하는 것을 뜻한다. 예를 들면 '국가부채 수준을 국내총생산(GDP) 대비 40%로 제한한다'는 식이다.

저출산 · 고령화로 인한 복지지출 증가, 잠재성장률 둔화, 세수 부족 문제 때문에 한국의 재정건전성이 중장기적으로 나빠질 가능성이 크다는 판단에 따른 것이다.

발제자로 참석한 백웅기 상명대 교수는 "정부재정이 더 악화되기 전에 재정준칙을 도입해야 한다"며 "관리대상수지의 5년 평균치를 목표로 채무준칙의 한도를 설정할 필요가 있다"고 제안했다.

관리대상수지는 국민연금 등 사회보장성 기금을 제외한 재정수지(세입에서 세출을 뺀 것)로, 실질적인 재정수지 지표를 뜻한다.

백 교수는 "의무지출에는 국회나 정부가 재정지출을 늘리는 법안을 새로 만들 때 재원조달 방안도 함께 마련하도록 하는 '페이고 원칙'을 도입하고, 재량지출 증가율은 총수입 증가율보다 낮게 유지하는 등 지출 성격에 따른 재정준칙 적용도 필요하다"고 강조했다.

총괄분야 세션 토론자로 참석한 류덕현 중앙대 교수는 "현재 한국의 재정건전성이 양호하다고 얘기하지만 미래의 위험요소들이 빠진 지표이기 때문에 현실을 오도할 수 있는 위험이 있다"며 "복지수요 팽창은 피할 수 없는 현실인 상황에서 세출 구조조정만으로는 한계가 있다"고 지적했다.

그는 "더 이상 모두를 만족시키는 정책은 없다는 것을 인정해야 한다"며 "증세와 복지수준 변화를 담은 솔직한 정책기조 변화가 있어야 할 것"이라고 제언했다.

진행 중인 재정사업을 구조조정하는 방안으로 '전략적 지출검토제'가 필요하다는 의견도 나왔다.

지금은 정부가 사업별로 재정사업의 성과를 관리하고 있는데, 이를 상위 분야인 사회기반시설(SOC) · 복지 · 국방 등으로 나눠 정부 재원을 전략적으로 배분해야 한다는 것이다.

박노욱 한국조세재정연구원 연구위원은 "재정사업을 자율평가 · 심층평가하는 것만으로는 어려운 재정여건을 개선하기 위한 세출 구조조정을 추진하기 어렵다"며 "특정 분야나 부문 내에서 기존 재정투자의 적정성을 평가하고 중장기적인 투자 우선순위를 세워야 한다"고 말했다.

현재 영국, 호주, 캐나다, 네덜란드 등이 대규모 재정절감을 위해 분야 · 부문별 재정투입 우선순위를 검토하는 제도를 시행하고 있다.

토론자로 참석한 기획재정부 우병렬 재정관리총괄과장은 "선진국에서 시행하고 있는 전략적 분석제도의 장점을 취해 한국적 모델을 정착시킬 필요가 있다"며 "2017년부터 일부 분야를 대상으로 전략적 분석제도를 시범실시할 방침"이라고 말했다.

◇ **"부모 근로 여부와 관계없는 보육료 정액 지원은 문제"**

복지분야에서는 부모의 근로 여부, 소득 수준에 따라 보육료 지원에 차별을 둬야 한다는 제안이 나왔다.

만 0~2세에 대한 보육료의 경우 맞벌이 부부에게는 종일반 지원을 하고, 외벌이 부부에겐 반일반 지원을 하는 식이다.

김인경 KDI 연구위원은 "보육을 질적으로 개선하는 차원에서 영아반에 보조교사를 배치하고 대체 교사를 확충하는 방안을 고려해야 한다"며 "아울러 시간제 보육 기

관을 늘려 부모들의 양육 부담을 낮추어 줘야 한다"고 말했다.

토론자들은 부모의 근로 여부와 관계없는 보육료 정액 지원은 여성의 고용 유인을 높이는 데 도움이 되지 않는다면서 무상보육의 양적 확대보다 질적 제고가 필요한 시점이라는 데 공감했다.

일자리 분야에서는 청년실업 해소 방안이 중점적으로 논의됐다.

특히 산업 수요를 반영해 정규 교육과정을 개편하고 직업교육을 강화하는 등 교육 단계를 고치는 데서 청년 일자리 대책을 시작해야 한다는 주장이 많았다.

대학청년고용센터(고용노동부), 여대생커리어개발지원(여성가족부) 등 각 정부 부처에서 산발적으로 운영하는 취업지원 센터를 가칭 '대학청년고용센터'로 일원화해야 한다는 제안도 있었다.

국가별 · 직종별로 맞춤형 해외진출 전략을 마련하고 적극적으로 외국 구인처를 발굴해 청년 해외취업 지원 사업의 실효성을 높여야 하다는 지적도 나왔다.

이밖에 연구 · 개발(R&D) 분야에선 ▲ 기초연구 및 융합연구 활성화 ▲ 벤처 · 중소기업 성장지원 ▲ 기존사업 고도화 ▲ 미래성장동력 육성 등 중점 투자분야를 정해 지원을 효율화해야 한다는 의견이 제시됐다.

교육분야에서는 대학별로 성과에 따라 재정지원에 차등을 둬야 한다는 주장이 제기됐다.

하연섭 연세대 교수는 "재정지원 사업의 수혜 범위를 전체 대학의 50% 이내로 제한해야 한다"며 "학자금 등 개인지원 사업을 바탕으로 하면서 대학 특성화를 위한 사업단 지원과 기관 지원을 병행하는 것이 바람직하다"고 말했다.

〈연합뉴스, 2015-06-02〉

재정포럼

2015년 6월호 통권 제228호

■ **발 행 처** / 한국조세재정연구원
■ **발 행 인** / 박형수 (한국조세재정연구원 원장)
■ **편집위원장** / 노영훈 (한국조세재정연구원 부원장)
■ **편 집 위 원** / 김현아 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
박한준 (한국조세재정연구원 연구위원)
이상엽 (한국조세재정연구원 연구위원)
강희우 (한국조세재정연구원 부연구위원)
오종현 (한국조세재정연구원 부연구위원)
윤성주 (한국조세재정연구원 부연구위원)
최승문 (한국조세재정연구원 부연구위원)
■ **담당연구원** / 최여진 (한국조세재정연구원 연구원)
■ **편집 · 제작** / 최윤용 (한국조세재정연구원 연구출판팀장)
신지원 (한국조세재정연구원 전문원)

■ **월간 재정포럼**
2015년 6월 19일 발행 / 제19권 제6호(통권 제228호)
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 세종라00007
발행처 / 한국조세재정연구원 / 세종특별자치시 한누리대로 1924
TEL: (044) 414–2131~4 E–mail: pub@kipf.re.kr
Homepage: http://www.kipf.re.kr

■ **값 3,000원**

• 월간 『재정포럼』에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.
• 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
• 파본은 교환해 드립니다.

■ **편집디자인** / 선 디자인 TEL: (02) 2269–2234
■ **인 쇄** / 상일인쇄 TEL: (02) 2269–6770

『재정포럼』 정기구독 신청 안내

■ **정기구독회원이 되시면**

원하시는 곳에서 매달 책을 받아보시게 되며, 도중에 책값이 오르더라도 별도 부담이 없습니다.
우송료는 본원이 부담하며 1년 구독 시 두 달치의 책값이 절약됩니다.

■ **정기구독 신청방법**

정기구독 신청은 우편 · 전화 · FAX · E–mail을 이용하셔서 받아보실 분의 주소 · 이름 · 전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

• TEL: (044) 414–2114
• FAX: (044) 414–2179
• E–mail: pub@kipf.re.kr
• 주소: 339–007 세종특별자치시 한누리대로 1924
한국조세재정연구원 연구출판팀

■ **정기구독료**

1년간 정기구독료는 30,000원입니다.
2~3년간 장기구독도 가능합니다.

■ **구독료 납부방법**

● 지로이용: 본원 소정의 지로용지나 은행 비치
지로용지(지로번호 6923437)를 이용하십시오.
● 온라인 입금: 우리은행 가락중앙지점
• 계좌번호: 441–05–000011
• 예 금 주: 한국조세재정연구원